

LA COMPTABILITÉ

DES

EXERCICES CLOS

DANS LES FINANCES FRANÇAISES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 1^{er} Mars 1930, à 14 heures.

PAR

Ferdinand COMTE

Président : M. Edgard ALLIX, Professeur

<i>Assesseurs</i>	{	MM. William OUALID	{	<i>Professeurs</i>
		Roger PICARD		

EDITIONS ALBERT MECHELINCK

10, Rue Victor-Cousin, 10

PARIS (XV^e)

1930



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41551824_0023

THÈSE POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend ni approuver, ni désapprouver les opinions émises dans les thèses, ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LA COMPTABILITÉ

DES

EXERCICES CLOS

DANS LES FINANCES FRANÇAISES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 1^{er} Mars 1930, à 14 heures.

PAR

Ferdinand COMTE

Président : M. Edgard ALLIX, Professeur

Assesseurs { MM. William OUALID.... } *Professeurs*
 Roger PICARD }

EDITIONS ALBERT MECHELINCK

10, Rue Victor-Cousin, 10

PARIS (XV^e)

1930



AVANT-PROPOS

A la fin de l'année 1929, un coup de tonnerre a éclaté dans le ciel généralement serein de notre comptabilité.

M. Tardieu, président du Conseil, a, en effet, saisi le Parlement d'un projet de loi tendant à reporter au 1^{er} avril l'ouverture de l'année financière.

Déjà de lointains grondements s'étaient fait entendre, personnifiés diversement par le comte Beugnot, M. de Serres, le baron Louis, et plus récemment par MM. Ribot, Peytral, Leroy-Beaulieu, etc..., mais chaque fois l'orage n'avait fait que menacer.

Cette fois, au contraire, la foudre est tombée, et d'après la loi du 27 décembre 1929, l'exercice commence maintenant au 1^{er} avril et finit le 31 mars.

Les avantages de cette nouvelle disposition, d'après le projet qui énumère complaisamment l'exemple de l'Angleterre, des Etats-Unis, de l'Allemagne, de l'Italie, du Japon, du Portugal, de la Norvège, du Danemark et de la Roumanie, seront de donner cinq mois aux Chambres, dont un au Sénat, pour examiner le budget, et d'aboutir à rapprocher la date où le budget est préparé de celle où l'exécution va commencer.

En ce qui concerne le premier avantage, nous nous bornons à transcrire la brève et suggestive interruption de M. Jénouvrier à la séance du Sénat : « Désormais nous aurons le budget le 31 mars, hélas ! » (*Journal officiel* du 28 décembre 1929).

Quant au second avantage, il serait indéniable s'il était prouvé qu'on ne puisse arriver au même résultat

par d'autres moyens que nous n'avons pas à examiner ici, et dont l'emploi permettrait de maintenir les anciennes dates de l'exercice.

Par contre, nous voyons clairement qu'on va rompre cette belle unité entre tous les budgets qui existait chez nous depuis cent quarante ans, puisqu'elle fut établie par la Constituante en 1790.

Et à côté de cet argument d'ordre moral, presque sentimental, mais qui a beaucoup de valeur à nos yeux — car il est toujours grave de renverser une tradition très respectable, surtout sans aucun besoin réel, surtout aussi quand on considère ce par quoi on la remplace — on peut remarquer que la nouvelle loi rendra impossible l'exécution des marchés au commencement de la belle saison, soit dès le 1^{er} avril, car on consacre plusieurs mois à les passer et à les mettre au point, et par suite il résultera une perte considérable de temps.

Pour tenter de réfuter la première objection, M. Charles Dumont, rapporteur général de la Commission des finances, suggère la création d'une commission composée de techniciens, et qui étudierait les moyens d'étendre l'unité de date à l'ensemble de nos budgets.

Evidemment, tout est possible, mais alors quel bouleversement dans notre organisation administrative et financière ! Et en tout cas, on ne peut prévoir les modalités ni les résultats d'une réforme qu'on rejette sur l'avenir, ce qui est très commode pour éluder le présent.

Quant à l'exécution des marchés, M. Caillaux prévoit qu'on détacherait du budget certains chapitres qui les concernent et qu'on les voterait par exemple en janvier.

Donc, on ne trouve rien de mieux, pour pallier les

inconvenients de cette réforme, que de revenir, en partie, à l'ancien système.

On ne peut, semble-t-il, rêver contradiction plus complète et, là encore, à quelles complications ne manquerait pas de donner lieu un budget ainsi fractionné !

Par conséquent, à côté d'avantages qui nous semblent bien minces, nous voyons à cette nouvelle loi des inconvenients très réels aux trois points de vue moral, théorique et pratique, et cette disposition ne nous paraît être qu'une mesure de circonstances, inspirée surtout par des mobiles d'ordre politique, et qui proviennent de ce que le gouvernement n'a pu réussir à faire voter le budget en temps voulu.

Peut-être aura-t-elle la vie dure ; en ce cas, nous souhaitons bien sincèrement une refonte absolue des mœurs parlementaires, qui donnera tort à M. Jénouvrier, et nous voulons espérer qu'on trouvera le moyen de faire immédiatement exécuter des travaux dont les crédits auront été votés le jour même.

De plus, on nous laisse entendre que cette loi improvisée ne constituerait que l'amorce d'une méthode nouvelle qui substituerait le système de la gestion à celui de l'exercice.

Et, au moment de mettre sous presse, nous apprenons qu'effectivement le ministre des finances, M. Henri Chéron, vient de soumettre au Président de la République un décret instituant une commission chargée d'étudier les améliorations et simplifications à apporter aux règles de la comptabilité publique, et notamment la substitution de la gestion à l'exercice pour l'exécution des budgets (21 janvier 1930).

Nous étudierons dans notre introduction les mérites et les défauts des deux systèmes ; on verra que toute

notre préférence va à l'exercice ; et nous donnerons nos raisons.

Nous voulons simplement ajouter par avance un autre argument contre la gestion, et qui est spécial à notre organisation financière.

Chez nous, la grande majorité des dépenses s'exécute par l'intermédiaire des ordonnateurs secondaires : or, ceux-ci n'étant pas actuellement contrôlés à l'engagement et à l'ordonnancement, il leur suffira, avec la gestion, pour dépenser au delà des crédits, de différer l'ordonnancement par un retard de quelques jours, de façon à le faire tomber, ainsi que le paiement, après le 31 mars (sous l'empire de la législation antérieure, c'eût été après le 31 décembre).

Il est vrai, pour être impartial, qu'on a essayé, à l'exercice précédent, un contrôle des dépenses engagées sur les ordonnateurs secondaires. Ce contrôle a fonctionné dans un département de Bretagne, et il a donné un si bon résultat qu'on s'est proposé de l'étendre à tous les autres.

En effet, dans le projet de loi de finances pour l'exercice 1930 (cet exercice commencera le 1^{er} avril 1930), il y a un article qui propose l'établissement du contrôle des dépenses engagées sur tous les ordonnateurs secondaires.

Il est certain que, dans ce cas, la principale objection contre la gestion tomberait automatiquement. Mais alors, quelle multitude de nouveaux fonctionnaires il faudrait créer !

Quoi qu'il en soit, si la gestion remplace un jour l'exercice, c'est un truisme de dire que la question des exercices clos ne se poserait plus et, faute d'objet, toute la réglementation en vigueur deviendrait caduque.

Comme nous ne savons quel sort attend la comptabilité des exercices clos, puisque la plupart des problèmes soulevés par la loi de 1929 sont encore en suspens, il nous semble téméraire de faire des hypothèses, et nous ne souhaitons qu'une chose : qu'on touche le moins possible aux principes de notre organisation financière dont une pratique, vieille d'un siècle, a montré la valeur ; et spécialement en ce qui concerne les exercices clos, que l'on maintienne intact le décret de 1923 qui a déjà fait ses preuves depuis sept ans.

Il est en effet l'aboutissement logique d'une longue série de dispositions ; et il les corrige définitivement.

Toutes ces dispositions, ainsi que ce décret lui-même, et d'une façon générale, toutes les mesures qui se rattachent à la comptabilité des exercices clos, nous allons les analyser en détail, en faire la théorie, et en montrer pratiquement le mécanisme.

Mais avant de commencer notre étude, et après cet aperçu rapide sur la réforme peu mûrie de 1929, on nous permettra de témoigner toute notre reconnaissance à M. Charles de Fouchier, conseiller référendaire à la Cour des comptes, qui a bien voulu nous confier, après les avoir réunies à notre intention, les principales circulaires de la Comptabilité publique susceptibles de nous intéresser.

INTRODUCTION

OBSERVATIONS PRELIMINAIRES

La comptabilité des exercices clos est réglementée par le décret du 29 juillet 1923, qui modifie le décret du 31 mai 1862 ; mais les bases du système actuel remontent à la loi du 23 mai 1834, et à l'ordonnance du 10 février 1838.

C'est une question complexe, assez aride, et strictement délimitée, quoique soulevant beaucoup de problèmes qui mettent en jeu les intérêts souvent opposés des pouvoirs exécutif et législatif.

Nous verrons les diverses étapes qu'elle a parcourues et comment il n'a pas fallu moins d'un siècle pour arriver à lui donner une solution satisfaisante.

Mais au préalable il importe de la placer dans le cadre qui lui convient.

Nous pensons, en effet, qu'un sujet, si étroit soit-il, et précisément pourrait-on dire, d'autant mieux qu'il est plus étroit, doit toujours être « situé », c'est-à-dire qu'il faut, avant de l'étudier en détail, montrer le lien qui l'unit aux idées générales ou aux principes directeurs dont il dérive.

Or, pour comprendre la clôture d'un exercice, il faut très bien connaître l'exercice lui-même, puisqu'elle n'est qu'une phase de celui-ci.

Par contre, la théorie de l'exercice appelle immédiatement une comparaison avec la gestion.

Enfin, exercice et gestion ne sont que deux moyens qui visent un même but, deux procédés rivaux qui tendent à une même fin, et cette fin, c'est le budget, soit qu'on en considère le mode de préparation, soit qu'on veuille, ultérieurement, en contrôler l'exécution.

Par conséquent, le budget, sur lequel nous dirons seulement quelques mots, la gestion, que nous traiterons aussi très brièvement, et l'exercice, que nous développerons davantage, voilà les trois points que nous allons examiner tout d'abord, et auxquels nous consacrons cette introduction.

CHAPITRE I

LE BUDGET

Dans un sens général, on entend par « budget ¹ » un ensemble de recettes et de dépenses pendant une période déterminée.

Ainsi comprise, cette définition très large comporte néanmoins une précision relative et appelle plusieurs remarques.

Elle évoque tout d'abord l'idée d'unité : c'est une seule et même personne qui a des revenus et qui les emploie ; peu importe d'ailleurs la qualité de cette personne : qu'elle soit physique ou morale, publique

1. Etymologie : latin *bulga*, petit sac de cuir, bourse; surtout chez Lucilius et Varron. Vieux français *bouge* ou *boulge*, bourse; et *bougette* ou *boulgette*, petite bourse en cuir. Bourguignon *boujete*; irlandais ancien *bolc*; gaélique *builg*. De *bougette*, les Anglais ont fait *budget* en donnant à ce mot le sens spécial de *trésor royal* (bourse du roi).

ou privée, l'essentiel, c'est que les revenus à toucher et les paiements à faire le soient tous au compte d'un individu ou d'un groupement unique.

Elle implique en second lieu un double tableau, celui des recettes et celui des dépenses, dont la comparaison entraîne nécessairement un rapport, une balance qui fera ressortir une situation finale d'équilibre, d'excédent ou de déficit, selon que les recettes égaleront les dépenses, les dépasseront ou leur seront inférieures.

Enfin, il est indispensable de limiter dans le temps ces deux catégories d'opérations : un budget ne se conçoit que pour une durée fixe et embrasse, par sa nature même, une période rigoureusement déterminée.

Donc, idées d'unité, de double tableau et de solde, le tout renfermé dans un certain temps, tels sont les caractères fondamentaux du budget.

Si maintenant nous voulons spécifier une personne quelconque à laquelle il sera applicable, une personne morale, comme l'Etat par exemple, nous dirons que le budget comprend les recettes et les dépenses de l'Etat pendant une période déterminée.

On remarquera que dans cette définition, nous donnons au budget une espèce de personnalité, nous l'érigons en une sorte d'entité économique et politique qui symbolise la vie financière d'un groupement à une certaine époque.

Cette acception, pour ainsi dire métaphysique, nous semble la seule qui soit véritablement scientifique par l'objectivité même qu'elle comporte : elle fait, en effet, abstraction de tout contenant pour ne s'occuper que du contenu ; de plus, elle s'applique à un ensemble d'opérations qui peuvent être aussi bien présentes que passées ou futures.

Mais, depuis longtemps déjà¹, le mot budget s'est en quelque sorte dédoublé : à côté de son premier sens, et parallèlement à celui-ci, on a pris l'habitude de lui en donner un second plus matériel et, à la fois, plus large et plus étroit.

Le budget, dans cette deuxième acception, n'est plus l'abstraction synthétique dont nous venons de parler, mais un simple document, parfaitement concret, que l'on peut voir et toucher, un état où se trouvent matériellement inscrites les recettes et les dépenses publiques.

La définition nouvelle sera donc, à ce seul point de vue, plus large que l'ancienne — et moins précise — puisqu'elle s'applique également au contenant et au contenu.

Nous verrons aussi, par contre, qu'elle deviendra plus étroite lorsqu'elle envisagera la question du temps : elle ne s'occupera plus, en effet, que de l'avenir et, sous cette face, ne regardera le budget que comme un acte de prévision.

De plus et enfin, elle déformera le sens du mot déjà arbitrairement élargi et rétréci, en lui ajoutant un élément d'ordre juridique qui ne se trouve ni dans l'acception primitive, ni dans l'étymologie : celui d'autorisation.

Nous nous acheminons ainsi vers une autre définition du budget, définition en quelque sorte administrative et qui fait regretter, semble-t-il, que, pour exprimer une idée différente, un terme différent n'ait pas été créé.

1. D'après Littré, c'est au début du xix^e siècle que le mot budget aurait la première fois signifié « ensemble des recettes et des dépenses de l'Etat », avec, par conséquent, ces deux nouveaux sens de prévision et d'autorisation. (Rapport au roi sur les budgets de 1814 et 1815.)

*
**

La définition administrative du budget se trouve dans le décret du 31 mai 1862, à l'article 5, aux termes duquel : « Le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'Etat ou des autres services que les lois assujettissent aux mêmes règles. »

On a souvent critiqué cette définition à laquelle on reproche notamment le sens amphibologique du mot « acte », l'hypothèse gratuite de l'annualité (s'il est indispensable de prescrire une période d'exécution, il est arbitraire de la fixer toujours et nécessairement à un an), et enfin l'incorrection grammaticale des derniers mots.

Quoi qu'il en soit, la plupart des définitions proposées ultérieurement gravitent autour de ce classique article 5 et n'y apportent que de très légères modifications. On peut donc, en attendant d'avoir trouvé mieux, le considérer comme définitif : il a au moins le mérite d'avoir posé nettement les deux principes sur lesquels repose toute notre comptabilité législative et administrative.

La plupart des auteurs financiers, en effet, ont développé et mis en lumière les idées particulièrement importantes contenues dans les mots « prévues et autorisées », mots qui constituent et résument les deux éléments essentiels d'un budget ¹.

1. On peut observer d'ailleurs que, même maintenant, on prend encore le mot « budget » dans le sens très général qui ne comporte aucune prévision ni autorisation, mais la simple énumération et totalisation des dépenses et recettes effectuées pendant une période déterminée, en l'espace un an, lorsqu'on envisage la loi de règlement.

Prévision et autorisation se trouvent, la première supprimée, la seconde remplacée par le contrôle. Les Chambres statuent sur des opérations effectuées, et non sur des opérations à effectuer.

² Il est vrai qu'elles s'appuient sur les comptes ministériels et qu'au

Sans insister sur cette question qui se trouve traitée partout, nous dirons simplement qu'une autorisation si large et si générale soit-elle suppose toujours un objet à autoriser, un fait quelconque qui lui donne sa raison d'être ; et qu'inversement, les actes prévus au budget ne pourront s'accomplir qu'après un vote du Parlement dont l'autorisation donne forme juridique et force exécutoire à ce qui, sans la sanction législative, ne serait qu'un simple document administratif.

Par conséquent, le ministre des finances prévoit et les Chambres autorisent une double série d'opérations ; mais quelles sortes d'opérations exactement, ou plutôt, quels genres, quelles catégories de recettes et de dépenses vont se trouver ainsi comprises dans le budget, et comment vont-elles y être inscrites ?

CHAPITRE II

LA GESTION ¹

A cette question qui paraît très simple au premier abord, il semble que la réponse soit également très facile.

fond ce sont ceux-ci uniquement qui font l'objet de leur étude. Mais s'ils ne constituent que le moyen, et, en fait, le seul objet de leur vote, c'est néanmoins un budget, et un budget passé, que le Parlement examine grâce à eux.

1. Définitions de la gestion :

Par le décret du 31 mai 1862, art. 3 :

« La gestion embrasse l'ensemble des actes d'un comptable, soit pendant l'année, soit pendant la durée de ses fonctions; elle comprend, en même temps que les opérations qui se règlent par exercice, celles qui s'effectuent pour des services de trésorerie ou pour des services spéciaux. »

Par la Commission de révision :

« La gestion est l'ensemble des opérations de recettes et de dépenses

On doit comprendre dans le budget toutes les recettes et toutes les dépenses qui se trouveront encaissées ou acquittées au cours de l'année.

C'est en effet la première idée qui se présente à l'esprit : qu'il s'agisse d'un individu ou d'une collectivité, lorsqu'on veut préparer un budget, on doit prévoir et inscrire toutes les opérations matérielles de recettes et de dépenses qui auront lieu dans la période de temps envisagée, et on doit les comprendre toutes (principe d'universalité) si on veut avoir un tableau exact de la réalité.

Les avantages de cette méthode appliquée soit à la prévision d'opérations à effectuer, soit au relevé d'opérations déjà faites, sont une simplicité évidente et, plus particulièrement dans le second cas, une très grande rapidité : il suffit en effet d'additionner, à un moment donné, les chiffres de chaque colonne et de comparer entre eux les deux totaux, pour avoir instantanément le résultat de toutes les opérations qui ont porté sur du numéraire, c'est-à-dire pour connaître d'une façon immédiate et lumineuse la somme globale des encaissements, celle des décaissements, et par suite l'état précis de la caisse.

Or, puisque le budget, si on lui enlève son caractère abstrait, n'apparaît plus, au lieu d'être une vague entité mystérieuse et insaisissable, que comme une suite d'opérations matérielles dont l'aboutissement logique et fatal sera toujours et nécessairement une

effectuées pendant une même année soit pour l'exécution des budgets, soit pour le fonctionnement des divers services de Trésorerie. »

La première définition est bien longue; la seconde un peu moins, mais incomplète, car elle ne mentionne pas la durée des fonctions.

Il semble que l'on pourrait donner une définition plus brève en disant par exemple : « La gestion comprend tous les actes, budgétaires ou de trésorerie, exécutés par un comptable, soit pendant l'année, soit pendant la durée de ses fonctions si elles sont inférieures à un an. »

recette ou une dépense, et puisque le but de la gestion est précisément de décrire de la façon la plus claire, la plus simple et la plus rapide tous les actes concrets de recettes et de dépenses, il semble donc qu'il faille accorder sans hésitation la préférence à un système qui réunit tant de qualités ¹ et qui correspond si bien au but visé.

Pourtant, et à n'envisager que les actes matériels qui ont pour objet une entrée ou une sortie de fonds, on peut déjà faire une distinction grosse de conséquences : il y a des dépenses qui n'appauvrissent pas, de même qu'il y a des recettes qui n'enrichissent pas.

Il suffit de supposer, par exemple, que l'on prête de l'argent. Il y aura bien dépense, c'est-à-dire décaissement ; voici une certaine quantité d'argent qui sort de la caisse, et qui, par conséquent, devrait appauvrir d'autant ; or, non seulement on n'en sera pas plus pauvre — à supposer bien entendu un emprunteur solvable — mais, bien au contraire, on se trouvera enrichi, car si l'on a prêté à gros intérêt, l'argent aura grandi pendant son voyage et les billets reviendront plus nombreux qu'ils n'étaient partis.

Inversement, si c'est nous qui avons emprunté, ou si on nous a fait un dépôt, notre caisse sera plus garnie, mais nous n'en serons pas plus riches ; loin de là, quels que soient les services que puisse nous rendre la disposition actuelle d'une certaine somme, il nous faudra toujours la rembourser, et nous nous trouverons plus pauvres après cette restitution qu'avant, puisqu'il nous aura fallu, en même temps que nous la rendions, donner en plus un certain intérêt.

1. M. Allix cite cet exemple amusant d'un compte très simple, sinon toujours très sincère, celui de la cuisinière qui, en marquant sur son livre ce qu'elle a reçu et ce qu'elle a dépensé journellement, fait, comme M. Jourdain de la prose, un compte de gestion sans le savoir.

Voilà donc deux opérations qui sont le contraire de toutes les autres, puisqu'elles auront un effet opposé à celui des dépenses et des recettes normales ; or la gestion va les enregistrer automatiquement, sur le même plan, et sans faire aucune différence au point de vue des conséquences qu'elles entraînent.

De sorte que si nous parcourons un tel compte, sans aucune des corrections empruntées au système de l'exercice et qui auront précisément pour but d'élaguer les opérations de trésorerie dans les comptes des opérations budgétaires présentés par les comptables publics, nous serons exactement renseigné sur le mouvement de numéraire qui s'est effectué pendant une certaine période, et sur l'état de notre caisse à un moment donné, mais non sur la situation réelle de nos finances, car le lien est trop lâche, qui unit la situation d'un individu ou d'un groupement à celle du coffre-fort ; non seulement la première ne dépend pas de la seconde, mais on peut observer souvent qu'elles sont en proportion inverse l'une de l'autre.

Par conséquent, au lieu de marquer indistinctement toutes opérations de recettes et de dépenses, ou plutôt, avant ou après les avoir marquées, il conviendrait de les séparer suivant leur réaction sur l'état de nos finances, par un départ logique entre celles qui appauvrissent réellement, et celles qui n'affectent que la caisse sans diminution ou augmentation véritable de richesse, ces dernières opérations étant qualifiées de blanches, comme par exemple un prêt ou un dépôt gratuits.

Or le compte de gestion, en retraçant pêle-mêle tout ce qui concerne la caisse, et la caisse uniquement, ne se prête pas à fournir un pareil critérium, à moins, toujours, qu'il ne soit corrigé par des procédés appar-

tenant à l'exercice. Il ne discerne pas — et peut discerner — ce qu'il y a au fond de chaque recouvrement ou de chaque acquittement, car il ne voit — et ne peut voir — que l'extérieur, quitte à se tromper bien souvent, comme le physionomiste qui ne juge les gens que sur la mine ¹.

Ce n'est pas tout.

A supposer même que toutes les opérations de caisse correspondent à une entrée ou à une sortie définitive d'espèces, c'est-à-dire constituent un enrichissement ou un appauvrissement réel, et forment par conséquent une dépense ou une recette effective, il est évident que ces mouvements de fonds ne s'exécutent pas sans une cause, une origine, une raison préalables.

C'est parce que j'ai vendu ma maison que je vais en toucher le prix ; c'est parce qu'un Etat a établi certains impôts, parce qu'il a taxé certains faits ou certaines situations qu'il va recueillir des ressources ; inversement, c'est parce qu'il aura commandé une machine qu'il devra la payer.

Donc, dans chaque recette et dans chaque dépense, il y a toujours un acte générateur qui crée cette recette ou cette dépense, acte qui la fait naître et sans lequel elle ne pourrait exister.

Or il est certain que c'est cet acte, et cet acte seul, qui forme l'élément constitutif de la richesse ou de la pauvreté ; c'est à cause de lui que plus

1. Pour le budget de l'Etat et des autres groupements publics, la différence entre ces deux opérations est très marquée : on les appelle d'une part opérations budgétaires, d'autre part opérations de trésorerie en ce qui concerne l'Etat, et services hors budget en ce qui concerne les départements, les communes et les autres établissements assimilés. Les comptes des comptables, qui sont des comptes de gestion, doivent les retracer entièrement, bien entendu, mais en même temps les séparer nettement pour faciliter la mission de la Cour des comptes qui, en tant qu'auxiliaire du Parlement, doit les rapprocher des comptes ministériels, afin de contrôler ceux-ci au moyen de ceux-là, ces derniers étant établis par exercice et ne comprenant que des opérations budgétaires.

tard il faudra donner de l'argent ou en recevoir ; c'est lui l'unique et le véritable responsable de toute modification ultérieure apportée à l'encaisse : il est le chef qui commande ; paiements et recouvrements, humbles soldats, ne font qu'exécuter ses ordres. Bien mieux, on pourrait dire, sans paradoxe, que le fait même de payer ou d'être payé n'a, *théoriquement*, aucune espèce d'importance ; ce qui compte, c'est la qualité de débiteur ou de créancier ; peu importe l'époque de la réalisation, à supposer bien entendu qu'elle soit certaine et qu'on ait, soit toutes facilités de crédit, soit tous les fonds de roulement nécessaires¹.

Or cet acte essentiel, aucun compte ne peut le mentionner, puisqu'un compte est, par définition, un relevé d'opérations uniquement pécuniaires ; on ne le trouve décrit que dans une comptabilité spéciale, celle des dépenses engagées, et cela est une tout autre question.

Mais à propos des recettes et des dépenses auxquelles cet acte aura donné lieu ultérieurement et qui, encore une fois, font seules l'objet d'un compte, on constatera que le procédé de la gestion inscrit ces recettes et ces dépenses au fur et à mesure de l'encaissement ou du décaissement qu'elles entraînent, c'est-à-dire d'après une opération matérielle qui n'a pour objet qu'une manutention de deniers, et sans se préoccuper en quoi que ce soit de l'acte qui l'a fait naître.

On arrive ainsi à des résultats qui donnent bien un relevé rigoureusement exact des sommes reçues ou déboursées, mais qui ne cadrent en rien avec la situa-

1. C'est une idée analogue qui, au point de vue économique, constitue le fond du « système national d'économie politique », où List démontre que l'important pour une nation est moins le chiffre de ses exportations actuelles que celui de ses exportations futures, qu'augmentera seul le développement de ses forces productives. « Le pouvoir de créer des richesses vaut mieux que la richesse elle-même. »

tion financière réelle d'un individu ou d'un groupe-
ment.

Il y a, en effet, certains actes dont la gestion ne mentionnera pas, à tort, la répercussion financière parce que celle-ci ne se traduira matériellement par une recette ou une dépense que longtemps après la période décrite dans le compte. Il en est d'autres, au contraire, qui remontent à un lointain passé, et qui figureront néanmoins dans la gestion, et toujours à tort, parce qu'à ce moment-là ils auront donné lieu à une opération matérielle, alors que la charge retombe au fond sur l'époque antérieure pour laquelle elle avait été prévue.

Supposons par exemple un Etat qui aura fait exécuter pour 100 millions de travaux, avec 80 millions seulement de revenus ; il lui suffira de n'en payer actuellement que les quatre cinquièmes, et de reculer le paiement du dernier cinquième après le 1^{er} janvier, pour faire apparaître, avec le système de la gestion, un budget en parfait équilibre ; si, au contraire, une autre méthode n'envisage les dépenses que par rapport aux faits qui les ont créées, dans cas on laissera ouverte la comptabilité jusqu'au paiement du dernier centime provenant d'actes générateurs échelonnés sur une certaine période, et on aura la situation véritable d'un budget qui, en l'espèce, se soldera par un déficit de 20 millions.

Inversement, prenons un budget qui aura payé une somme globale de 120 millions, tout en n'ayant eu que pour 100 millions de recettes ; mais supposons que, sur l'ensemble de la dépense, il y ait 20 millions qui concernent un budget précédent, c'est-à-dire qui s'appliquent à des dépenses engagées auparavant mais non encore réglées ; le compte de gestion fera ressortir

un déficit de 20 millions, alors qu'un compte établi autrement éliminerait cette dépense de 20 millions dont il n'a pas à s'occuper et ferait apparaître une balance rigoureusement en équilibre.

Ainsi, le procédé de la gestion, qui semblait au premier abord si séduisant, ne résiste pas à un examen approfondi qui en montre toutes les imperfections. Pour établir des mouvements de caisse, c'est une méthode excellente, la seule à vrai dire qui se puisse concevoir ; mais pour dégager une situation d'ensemble, c'est un système empirique dont l'application ne peut conduire qu'à des résultats arbitraires.

Il lui manque en effet de fouiller la nature et l'origine de chaque recette et de chaque dépense ; la nature, pour voir si elle enrichira ou appauvrira réellement ; l'origine, pour se demander à quelle époque il faut faire remonter l'acte qui lui a donné naissance, et par conséquent la période pour laquelle elle constitue une charge ou un bénéfice véritables.

Il ne suffit pas d'énumérer toutes les opérations, en quelque sorte, extérieurement, de s'attacher à leurs figures seules, sans sonder ce qu'elles renferment en elles-mêmes ; il ne suffit pas de dresser un catalogue sec et impersonnel, pour croire qu'on a pénétré au cœur de cette existence mouvementée et parfois dramatique qui s'appelle la vie d'un budget.

Une caisse n'est par elle-même qu'un instrument inerte, passif ; elle est ce qu'on la fait. Elle veut être animée, vivifiée ; autrement, elle ne donnera que ce qu'on lui demande, c'est-à-dire une simple liste, complète, mais neutre et objective ; or, chaque recette qui y entre, chaque dépense qui en sort, est un véritable personnage qu'il s'agit de faire vivre et qui doit, pour être admis, subir un interrogatoire serré, en commen-

çant par décliner son état civil ; selon sa qualité, on le rangera dans telle ou telle catégorie, ou bien on l'empêchera d'entrer ; et l'on aura ainsi toute une série de petits êtres qui défileront quand on les appellera, et dont la réunion formera un ensemble vivant, doué d'une réelle personnalité qui représentera concrètement, dans un tableau animé et symbolique, cette entité mystérieuse du budget.

Mais pour obtenir un tel miracle, il ne suffit pas de ce simple appareil enregistreur qu'est le compte de gestion : au photographe, on doit substituer un Pygmalion.

Il faut, en effet, un véritable magicien, capable de donner une vie particulière à chaque recette, à chaque dépense, et ce magicien, c'est le compte d'exercice.

CHAPITRE III

L'EXERCICE

§ 1. — THÉORIE DE L'EXERCICE

Nous avons vu que toute opération matérielle de recette ou de dépense n'est que l'aboutissement logique et nécessaire d'un acte préalable, acte qui peut d'ailleurs revêtir mille formes diverses et qui, seul, rend meilleure ou pire la situation de celui pour le compte duquel il a été exécuté.

C'est à l'instant précis où l'on passe cet acte que l'on devient plus riche ou plus pauvre, et, l'état nouveau créé à ce moment, le fait extérieur du paiement ou de l'encaissement ne fera que le constater.

Or, le compte de gestion décrit indistinctement toutes les entrées et toutes les sorties de fonds pendant une certaine période, en les mettant toutes au même plan, et sans aucune préoccupation concernant la cause naturelle ou originaire de tous ces mouvements ; Le compte d'exercice au contraire, et c'est ce qui le distingue essentiellement de son frère intérieur, le compte de gestion, n'inscrit les opérations matérielles de paiement ou d'encaissement que *par rapport* à l'acte qui les a créées ; il fait en sorte que ce soit cet acte essentiel qui anime chaque opération financière, que ce soit lui que l'on sente derrière chaque recette, derrière chaque dépense, et il organise sa comptabilité de manière à le saisir dans toutes ses formes et à en suivre indéfiniment toutes les répercussions.

Par conséquent, l'idée fondamentale de l'exercice, c'est l'idée d'état civil donné à chaque opération, ou, si l'on préfère une comparaison encore plus administrative, de fiche attachée à chaque recette et à chaque dépense.

Cette fiche, grâce aux indications qu'elle fournit sur chaque mouvement d'espèces, permettra soit de le rejeter au compte de gestion, soit de le garder et de l'inscrire à telle ou telle catégorie.

On voit tout de suite combien plus élevée, plus logique, mais plus complexe sera la comptabilité par exercice. Elle devra d'abord éliminer toutes les opérations qui ne sont pas dues à un acte réellement créateur de richesse ou de pauvreté, c'est-à-dire toutes les opérations de trésorerie. Celles-ci seront constatées par les comptes de gestion que rendent les comptables, car elles touchent bien la caisse, mais le compte d'exercice rendu par les ordonnateurs les laissera de côté puisqu'elles n'influent pas, en principe, sur la situation réelle d'un budget.

Elle devra enfin, parmi toutes les opérations budgétaires, faire un classement sévère suivant la date de l'acte qui leur a donné naissance, pour les affecter au compte du budget qu'elles concernent véritablement.

Elle sera donc à la fois plus étroite et plus large que la gestion ; plus étroite, puisqu'elle élaguera toutes les opérations de trésorerie et les opérations budgétaires antérieures ; plus large, puisqu'elle suivra indéfiniment les opérations du budget envisagé, que la gestion arrêterait inéluctablement à la fin d'une période arbitrairement fixée, terminées ou non.

Par suite, l'exercice comprendra avant tout un ensemble d'actes générateurs, de dettes et de créances, groupés et renfermés dans une certaine limite de temps, par exemple du 1^{er} janvier au 31 décembre, ou, comme maintenant, du 1^{er} avril au 31 mars ; en second lieu, toutes les opérations financières afférentes à ces actes et dont elles sont la conséquence, si longue soit la prolongation de la période où elles s'exécuteront.

§ II. — DÉFINITION DE L'EXERCICE

Ces quelques notions générales et théoriques sur l'exercice ¹ permettent de se rendre compte qu'on se trouve en face d'une idée très large, très compréhensive, mais en même temps très complexe. Il ne faut donc pas s'étonner qu'on ait éprouvé une certaine difficulté à le resserrer dans les mailles étroites et précises d'une bonne définition.

La commission chargée de réviser le décret du 31 mai 1862 avait proposé les termes suivants : « L'exer-

1. C'est en 1554, dans une ordonnance rendue par Henri II, qu'est mentionné pour la première fois le mot « exercice ».

cice est l'ensemble des droits et des charges d'une année. »

Nous voyons, dans cette phrase, une définition très épurée d'un exercice tout idéal ; mais on peut lui reprocher justement son caractère en quelque sorte transcendantal ; ne donner que la substance même de l'exercice, c'est excellent en théorie, malheureusement c'est insuffisant en pratique, et cette définition ne nous renseigne en rien sur l'exécution matérielle des opérations qui recouvrent les droits ou acquittent les charges. En tous cas, elle a au moins un mérite, et un mérite essentiel, celui de mettre en valeur la personnalité de l'exercice, puisqu'elle va même trop loin, dans cette voie, en n'envisageant celui-ci que sous cet aspect.

A l'antipode de cette définition, nous trouvons l'article 4 du décret de 1862, d'après lequel : « L'exercice est la période d'exécution des services d'un budget. »

Plus loin, le même décret nous dira, à l'article 6 : « Sont seuls considérés comme appartenant à un exercice les services faits et les droits acquis du 1^{er} janvier au 31 décembre de l'année qui lui donne son nom », phrase à peu près textuellement empruntée à l'ordonnance du 14 septembre 1822, titre premier : « Des crédits », paragraphe 2, qui mentionnait seulement les services faits et ne s'occupait pas des droits acquis, phrase également reproduite et complétée en ce qui concerne les droits acquis, par l'ordonnance du 31 mai 1838, article 3.

On a vu une grave antinomie entre ces articles, le premier (art. 4) considérant l'exercice comme une période, le second (art. 6) comme une personnalité.

Il ne nous semble pas qu'il y ait véritablement con-

tradiction entre ces deux textes, puisque chacun envisage l'exercice sous l'un de ces deux aspects, d'ailleurs parfaitement conciliables et s'appelant l'un l'autre, et qu'en fait l'exercice comprend des services exécutés et des droits acquis pendant une certaine période.

Ce qui est vrai, c'est que ce malencontreux article 4 qui, d'ailleurs, ne figurait pas dans l'ordonnance de 1822, est tellement étroit qu'il en devient presque faux, car il ne met en relief qu'un seul caractère et même un caractère bien secondaire de l'exercice.

Loin d'être une période, l'exercice est un ensemble de faits qui, évidemment, se dérouleront pendant un certain laps de temps, mais l'idée de durée n'est qu'accessoire, et même, théoriquement, étrangère à l'idée d'exercice ; en tous cas, elle doit s'effacer presque complètement devant l'idée essentielle de personnalité.

La commission extra-parlementaire dont nous venons de parler, ayant constaté dans plusieurs procès-verbaux que l'article 6 contenait implicitement l'idée de personnalité, s'en était inspiré dans l'article 5 d'un projet ainsi conçu : « L'exercice comprend les opérations de recettes et de dépenses effectuées, soit pour le recouvrement des produits, soit pour l'acquittement des charges d'un même budget pendant la période ouverte pour l'exécution de ses services ¹. »

Cette définition avait été identiquement reproduite par M. Jametel dans une proposition du 21 novembre 1885, article 1^{er}, qui est devenue la loi du 25 janvier 1889 ; mais cet article, adopté en première lecture, a été finalement rejeté par la Chambre, sous prétexte

1. Nous ne voulons pas être trop pointilleux ; mais, sans esprit de chicane, on peut relever la faute de français, d'ailleurs courante, qui consiste à faire rapporter à une chose le pronom possessif « son, sa, ses » ; à moins que la commission ait eu la poésie de considérer le budget comme un être vivant !

qu'il contenait « une simple définition, rendue inutile par les articles suivants ». Léon Say, le prenant corps à corps, lui avait même reproché de ne pas signifier autre chose que « l'exercice est l'exercice ».

Nous avouons ne pas comprendre ni le vote de la Chambre, ni le sens de cette dernière critique.

D'une part, en effet, le Parlement s'est abstenu de définir l'exercice dans cette loi de 1889, et c'est évidemment un moyen très commode pour résoudre une question que de ne pas l'aborder ; d'autres part et surtout, l'objection de Léon Say nous paraît au contraire un hommage rendu à la clarté et à la précision de cette définition, qui met au premier plan et en pleine lumière la personnalité comptable de l'exercice, quitte à fixer un certain délai pour l'exécution des actes financiers qu'il a engendrés.

Nous pouvons donc considérer cette définition, sinon comme excellente, du moins comme suffisamment explicite, et nous allons, avant d'étudier en détail le mécanisme de l'exercice ainsi compris, tâcher de réfuter les objections qu'on lui adresse, ou au moins d'en atténuer la portée.

§ III. — INCONVÉNIENTS ET AVANTAGES PRATIQUES DE L'EXERCICE

Les deux reproches principaux qu'on lui fait, et qu'il mérite pleinement, — il faut le reconnaître — c'est, d'une part, la complexité qu'il entraîne, et d'un autre côté, le retard qu'il apporte à l'établissement des comptes.

On l'accuse également de favoriser les fausses imputations.

Nous verrons que les deux premiers points ne sont que le revers indispensable de la médaille ; quant au troisième, nous essaierons de prouver qu'avec la gestion de pareilles manœuvres sont également possibles, et même beaucoup plus simples.

Il est évident, en premier lieu, que l'enchevêtrement d'opérations qui s'exécutent simultanément tout en concernant plusieurs budgets, et l'obligation de les distinguer, de les séparer au moyen d'un départ souvent délicat, ne peut guère simplifier la besogne de tous ceux qui, à un titre quelconque, participent à la gestion des finances publiques.

Mais il faut se méfier des systèmes trop simples, pour ne pas dire simplistes, qui sacrifient la vérité à la facilité, et toute la question se ramène en somme à ceci : vaut-il mieux suivre la loi du moindre effort et n'avoir que des renseignements faux et arbitraires, ou se donner plus de mal et obtenir des résultats parfaits ? Il semble que la réponse n'est pas douteuse.

La même observation s'applique à la lenteur qu'il entraîne, et dont on lui fait un si gros grief. Vaut-il mieux se hâter et ne connaître que des chiffres inexacts, ou attendre quelque peu et avoir une situation rigoureusement conforme à la réalité ?

Là encore, on ne devrait pas hésiter, d'autant plus que s'il n'y a guère moyen de rendre les opérations d'exercice moins complexes, il y a, par contre, bien des systèmes pour combattre la lenteur qu'on lui reproche, et apporter plus de rapidité dans la clôture des comptes, aux dépens d'ailleurs de leur sincérité.

Voici par exemple un procédé mixte, inspiré du baron Louis et que M. Stourm préconise ¹ :

1. Stourm, *le Budget*, p. 138.

« Les opérations de caisse arrêtées au 31 décembre, et publiées immédiatement, bilan certain qui comprendrait la grande majorité des opérations. Le ministre des finances y ajouterait par évaluation et après avoir consulté ses collègues, les opérations beaucoup moins importantes restant à effectuer jusqu'à la clôture de l'exercice. On aurait ainsi un tableau assez exact de la réalité. Après, seulement, serait publié le compte de l'exercice, exact à un centime près. »

Il semble cependant que cette suggestion intéressante aurait besoin d'être précisée en ce qui concerne les opérations de caisse, car si on les publie toutes sur le même plan, on ne pourra faire la différence entre celles qui affectent le budget actuel, et celles qui touchent à des budgets précédents ; ils faudra donc naturellement les distinguer les unes des autres, c'est-à-dire, au fond, en revenir à la comptabilité par exercice ; d'ailleurs, si on admet que cette séparation a été déjà faite chronologiquement, c'est-à-dire au fur et à mesure que les opérations s'exécutaient, on ne touche en rien au principe même de l'exercice ; on se borne simplement à y superposer un procédé empirique qui, à cause des éléments qu'il emprunte à la gestion, ne peut aboutir — l'auteur le reconnaît lui-même — qu'à une simple évaluation fort imprécise.

Par conséquent, lenteur et complexité, voilà les deux gros défauts de l'exercice ; mais que sont-ils, comparés à cet immense avantage qu'il présente, de donner une image exacte, rigoureusement exacte, de la réalité ?

Grâce à l'étiquette qu'il colle sur chaque opération, l'exercice rend possible un classement rationnel et le seul vraiment parfait.

Nous avons déjà montré comment la gestion permet-

taut de dénaturer les résultats d'un budget, par un simple retard de quelques jours apporté au paiement d'une grosse dépense. Avec l'exercice, de tels errements sont impossibles.

Sans doute permet-il les fausses imputations, tout au moins dans un seul cas : lorsque des travaux sont engagés pendant la période complémentaire et que, pour dégager le budget de l'année où ils sont exécutés, on les impute sur le budget de l'année précédente où, par hypothèse, il y avait un reliquat de crédits non employés ; mais alors il faut antidater les pièces administratives, c'est-à-dire faire un faux. Il paraît d'ailleurs que le procédé est courant, et que c'est lui qui a fait surnommer l'exercice le tombeau des annulations.

Avec le système de la gestion, on doit reconnaître que l'on ne pourrait agir de la sorte : en effet, la date des travaux n'a aucune importance, seule compte celle du paiement. Mais on gaspillerait les crédits pendant les dernières semaines, on les emploierait jusqu'au dernier à des dépenses inutiles, pour en éviter l'annulation future, et, pratiquement, on aboutirait exactement au même résultat, avec cette différence toutefois en faveur de l'exercice, que celui-ci exige la fabrication de fausses pièces, tandis que la gestion se contente simplement de dépenser davantage, sans avoir besoin de falsifier quoi que ce soit.

Si l'on suppose maintenant, au contraire, des travaux irrégulièrement exécutés à la fin de l'année, c'est-à-dire au delà des crédits prévus, avec le système de l'exercice il faudra postdater les mémoires, c'est-à-dire recourir toujours à l'altération frauduleuse des papiers ; avec la gestion il suffira, en toute simplicité, de reculer le paiement et de le fixer après le 1^{er} janvier.

Donc il semble bien que, dans tous les cas, l'avantage doive rester à l'exercice.

De plus, si l'on objecte, pour défendre le système de la gestion, que le fait de reporter d'une année à l'autre l'acquittement des dernières dépenses n'a peut-être pas une grande importance au fond, car il s'établira toujours une sorte de compensation entre ce qu'une année lègue à la suivante et ce qu'elle a déboursé pour la précédente, on montre, semble-t-il, un optimisme facile que rien ne justifie¹, qui s'en remet au hasard seul du soin d'équilibrer ces restes à payer, et dont le moins qu'on puisse dire c'est qu'il spéculé sur la routine.

En temps de troubles, il y aura certainement des différences considérables ; et même en période normale, surtout avec un régime parlementaire où les responsabilités ne sont guère établies et s'effacent trop souvent devant des mobiles d'ordre uniquement politique, il faut toujours compter sur cette tendance bien humaine à s'autoriser des précédents, lorsqu'ils fournissent de mauvais exemples, pour se couvrir moralement et y chercher une excuse et même un encouragement qui permettront d'abuser également pour faire comme les autres, sinon plus que les autres.

Toutes ces critiques ne peuvent donc, semble-t-il,

1. L'exemple de l'Angleterre ne doit être invoqué, selon nous qu'avec les plus expresses réserves. Quel que soit le système adopté, il donnera, là-bas, de bons résultats, parce que, chez les Anglais, les intérêts particuliers sont toujours primés par l'intérêt général du pays et que tous « veulent » avoir de bonnes finances. Or des finances saines, c'est une question de mœurs plus que de comptabilité. La volonté, voilà l'essentiel ; quant au choix de la méthode, c'est secondaire ; lorsque nous aurons cette union intime des pouvoirs exécutif et législatif, renforcée par une confiance absolue et réciproque, et lorsque le pays passera chez nous avant la politique, alors nous pourrons employer la gestion ou l'exercice indifféremment ; mais en attendant, conservons le système qui offre le plus de garanties.

D'ailleurs, le système de la gestion est très atténué en Angleterre par la pratique du fonds consolidé.

arriver à ruiner la perfection théorique de l'exercice.

On peut ajouter, de plus, que la comptabilité par gestion intervertit les fonctions respectives des ordonnateurs et des comptables ; elle « renverse l'ordre des idées en faisant faire à la loi ce que l'Administration seule doit faire, et à l'Administration ce qui est du domaine de la loi¹. »

« Le règlement du service matériel des caisses du Trésor pendant le cours d'une année est, en effet, une mesure purement administrative, tandis qu'il appartient exclusivement à la puissance législative de fixer le montant de la totalité de la dépense qu'elle entend autoriser pour le service de chaque année en y affectant les fonds correspondants ² ».

En laissant à chaque autorité ce qui est de son domaine propre, nous aurons par conséquent un compte de gestion rendu par le comptable, compte de caisse et personnel, qui retracera toutes les opérations matérielles exécutées pendant une certaine époque, qu'elles affectent ou non le budget ; et en ce qui concerne les ordonnateurs, un compte d'exercice, le seul véritablement approprié à la nature des actes qu'il doit décrire, compte moral et impersonnel, compte d'une administration et non d'un administrateur — rendu par le dernier ministre au pouvoir — compte enfin qui retracera les opérations uniquement budgétaires d'un service, jusqu'à l'encaissement ou à l'acquittement de la dernière recette ou de la dernière dépense provenant d'actes accomplis pendant la période envisagée.

Et ce départ méthodique entre deux séries d'attributions, par l'emploi raisonné des méthodes les mieux

1. Jacques Rendu, *l'Exercice financier*, thèse, Paris, 1903, citation de Gaudin.

2. Gaudin, cité par Rendu, *op. cit.*

appropriées à chacune d'elles, permet seul, semble-t-il, une gestion saine et logique des finances publiques.

*
**

Nous donnons, ci-dessous, un tableau synoptique qui présente les principales différences entre la gestion et l'exercice envisagées surtout par rapport aux comptes.

*Distinctions des comptes de gestion
et des comptes d'exercice*

EXERCICE	GESTION
<i>1° Opérations comprises</i>	
Opérations afférentes à l'exécution du budget d'une année.	Opérations afférentes à l'année entière, qu'elles affectent ou non le budget.
<i>2° Durée</i>	
Année et période complémentaire.	Rien que l'année et toute l'année
<i>3° Agents qui les rendent</i>	
Ordonnateurs. Compte moral.	Comptables dont on constate la fidélité.
<i>4° Résultats</i>	
Résultat final de l'exercice. Permet de comparer les budgets entre eux.	Situation de caisse. Procès-verbal, ou bordereau de situation sommaire.
<i>5° Sanctions</i>	
Contrôle par le juge financiers et par le Parlement. Responsabilité politique.	Jugement par un tribunal administratif. Responsabilité pécuniaire et garantie.

*
**

Il apparaît donc, une fois dégagée la notion générale de l'exercice, qu'il comprendra tout d'abord une partie principale, et qui constitue l'essence même de celui-ci : tout un ensemble de faits engendrant des créances et des dettes, et groupés en une certaine période, par exemple échelonnés sur un an. Nous verrons d'ailleurs, incidemment, qu'il est parfois délicat de déterminer à quel exercice exactement peuvent se rapporter certains faits qui touchent également deux années et dont la date, par conséquent, pourrait se fixer aussi bien à la première qu'à la seconde.

L'exercice comprendra en second lieu une période complémentaire pendant laquelle on terminera toutes les opérations matérielles qui n'auraient pas été liquidées auparavant et qui ne devra prendre fin, théoriquement, qu'après l'encaissement de la dernière recette et l'acquittement de la dernière dépense.

Or il est évident que, puisque tous les ans un nouvel exercice commence, en même temps qu'un autre se continue, ou plutôt se prolonge par la période complémentaire, il y aura toujours, théoriquement tout au moins, plusieurs exercices en cours qui s'exécuteront ensemble et parallèlement.

Chacun d'eux, par conséquent, devra prendre le plus grand soin à ne régler que les opérations qui le concernent, pour ainsi dire, personnellement.

En effet, dans la masse des dépenses à payer, il y en aura certaines qui ne regarderont pas le budget actuel, mais qui tireront leur origine des budgets antérieurs : Ce sont les dépenses d'exercices clos, dont nous allons étudier en détail la réglementation, après avoir analysé certaines règles de l'exercice.

LA COMPTABILITE DES EXERCICES CLOS

PLAN

La comptabilité des exercices clos comprend l'ensemble des procédés techniques employés pour le paiement des dépenses appartenant à un exercice, mais non acquittées avant la clôture de celui-ci.

Il faut donc pour qu'une dépense rentre dans les cadres de cette comptabilité :

1. Qu'elle soit imputable sur un certain exercice, c'est-à-dire qu'elle ait été engagée et exécutée pendant les délais impartis à la première période de celui-ci.
2. Qu'elle n'ait pas été payée avant la clôture de la période complémentaire.

Nous allons consacrer une première section à l'étude de ces divers points que nous examinerons en trois chapitres consacrés :

Le premier, au particularités de certaines imputations ;

Le second, aux délais ;

Le troisième, à la clôture de l'exercice.

Et dans une deuxième section, nous ferons la théorie, et nous analyserons le détail de toutes les règles qui ont présidé et qui président actuellement à l'organisation de cette comptabilité spéciale.

PREMIERE SECTION

DETAILS SUR QUELQUES MODALITES DE L'EXERCICE

CHAPITRE I

PARTICULARITES DE CERTAINES IMPUTATIONS

On entend par période active et en quelque sorte créatrice de l'exercice, celle pendant laquelle les services doivent être faits et les droits acquis.

Ce principe très simple et d'une application la plupart du temps très facile, suscite néanmoins des distinctions assez délicates en ce qui concerne quelques dettes ou créances particulières.

Il y a en effet certaines opérations dont l'acte générateur n'ayant pas pris, contrairement aux autres, naissance brusquement, d'un seul coup, a pu se prolonger assez longtemps et, par conséquent, chevaucher deux exercices.

Il a donc fallu, pour vaincre la difficulté que présente la détermination exacte des dates où l'on doit situer ces faits, et par conséquent de l'exercice auquel ils appartiennent, fixer certaines règles pratiques qui ne présentent d'ailleurs pas un grand intérêt doctrinal, et dont nous allons nous borner à donner une brève énumération.

L'exercice par exemple auquel appartiennent les opérations suivantes est déterminé :

Pour les titres nominatifs, par la date d'échéance (afin d'éviter les complications qu'entraînerait l'en-jambement d'un trimestre sur deux années — trimestre du 1^{er} décembre au 1^{er} mars.)

Pour les titres au porteur ou mixtes, par la date du paiement.

Pour les pensions, par la date de centralisation des opérations dans les écritures de l'agent comptable qui contrôle le paiement des pensions (loi de finances du 29 avril 1926, article 114).

Pour les secours temporaires et éventuels, par l'année indiquée dans la décision qui les accorde.

Pour les condamnations au profit de l'Etat, par la date des décisions judiciaires définitives ou de l'acquiescement à une décision non définitive.

Pour les ordres de restitution, par la date du paiement.

Pour les fournitures et travaux par marchés, par la date de liquidation pour les acomptes, et de réception définitive pour le solde.

Pour les acquisitions immobilières, par la date soit du contrat, soit du jugement ou du procès-verbal d'adjudication, soit de l'ordonnance rendue par le magistrat directeur du jury et qui a fixé le montant de l'indemnité d'expropriation.

Pour les loyers, par la date du jour qui précède l'échéance du terme, etc...

Telles sont les principales opérations pour lesquelles il a fallu, dans le doute, préciser l'exercice qui devrait les exécuter ; toutes les autres s'imputent régulièrement sur l'exercice pendant lequel elles ont pris naissance.

CHAPITRE II

DELAIS DE L'EXERCICE

Quels sont maintenant les termes de la période où elles peuvent naître, autrement dit qu'elle est la durée du temps où l'exercice crée des droits ou des charges ?

En principe, d'après la législation antérieure à 1930, sont seuls considérés comme appartenant à un exercice les services faits et les droits acquis du 1^{er} janvier au 31 décembre (décret de 1862, art. 6).

Mais, à cette règle générale qui s'applique dans la grande majorité des cas, deux tempéraments inverses ont été apportés : l'un prolonge les délais, l'autre les avance.

Il fallait en effet prévoir, d'un côté, que certaines exécutions de travaux non encore terminées à la fin de l'année ne pourraient sans dommage être interrompues brusquement au 31 décembre, à cause de l'annulation automatique et inéluctable des crédits à cette date ; d'autre part, que certains services qui commencent à consommer dès le 1^{er} janvier, ont besoin d'exécuter leurs achats quelque temps à l'avance, pour assurer par exemple l'entretien journalier et indispensable des soldats ou des marins.

Aussi, en premier lieu, la loi du 25 janvier 1889 dispose-t-elle à l'article 2 : « Toutefois, l'administration peut, dans la limite des crédits ouverts au budget d'une année, et jusqu'au 31 janvier de l'année suivante, achever les services du matériel dont l'exécution commencée n'a pu être terminée avant le 31 décembre pour une cause de force majeure ou d'intérêt public

qui doivent être mentionnées dans une déclaration de l'ordonnateur. »

Cette disposition est exceptionnelle : elle ne s'applique qu'aux services de matériel (à l'exclusion de tout service concernant le personnel) ; il faut que le matériel ait été commandé avant le 31 décembre ; que l'intérêt public ou un cas de force majeure se soient opposés à l'achèvement de la commande avant le 31 décembre ; enfin qu'une déclaration spéciale et précise de l'ordonnateur (déclaration qui sera plus tard produite à la Cour des comptes comme pièce justificatives) énonce les motifs du retard.

Cette disposition très judicieuse en elle-même, si on ne l'appliquait que dans les cas exceptionnels pour lesquels elle est prévue, a donné malheureusement lieu à de graves abus ; et l'on peut se demander si la loi du 25 juin 1920 n'aurait pas mieux fait de la supprimer complètement comme les auteurs du projet en avaient l'intention.

Les administrations, en effet, ont tendance à considérer cette prolongation de délai comme une autorisation générale, et elles se bornent, en pratique, à indiquer simplement que la livraison n'a pu être faite avant le 31 décembre, sans donner de motifs.

La Cour des comptes a souvent blâmé cette façon d'agir dans de nombreux référés, mais elle n'a obtenu que de bien maigres résultats.

Le Ministère de la marine, dans lequel les retards de livraison sont particulièrement fréquents, est intervenu à diverses reprises pour insister sur la nécessité de les justifier (circulaire du 29 mai 1905 notamment). Il a rappelé qu'il s'agissait d'une disposition exceptionnelle, laquelle ne devait être que rarement appliquée aux achats sur simple facture (circulaire du 20 décembre

1909), et il a même rédigé un modèle de la déclaration que doit faire l'ordonnateur, modèle approuvé par le ministre des finances (circulaire du 7 septembre 1912).

Mais ces efforts n'ont guère abouti, et devant tous les abus que favorise cet article 2, il faudrait souhaiter, semble-t-il, que le législateur réalise définitivement la bonne intention qu'il a eue en 1920.

En second lieu, l'exercice s'ouvre par anticipation le 1^{er} septembre en ce qui concerne certains achats effectués par les ministres de la guerre et de la marine.

Un décret du 3 avril 1876 autorise ces deux ministres à demander, dans les quatre mois qui précèdent l'ouverture de l'exercice, des crédits destinés à effectuer des achats de denrées pour le service des subsistances.

Il était nécessaire, en effet, de faciliter ce service qui doit fonctionner sans interruption, donc être approvisionné avant le 1^{er} janvier en vivres et en fourrages.

On a limité à quatre mois ces achats par anticipation, mais un décret du 6 juillet 1912 a porté ce délai à six mois en ce qui concerne les crédits destinés à payer les achats de denrées effectués en Algérie et en Tunisie.

Il est admis en pratique que les crédits anticipés ne doivent pas dépasser le quart du crédit total inscrit au budget en cours pour les services de subsistances.

Nous trouvons en plus deux dispositions analogues aux précédentes, touchant les Ministères des affaires étrangères et des colonies.

Un décret du 20 décembre 1890 autorise le ministre des affaires étrangères à demander par anticipation les crédits nécessaires au paiement du premier terme des frais de service des chefs de poste (qui sont payés à forfait, d'avance et en quatre termes égaux) et un décret du 24 mai 1898 étend les dispositions du décret de 1896 aux administrations militaires et maritimes dépendant du Ministère des colonies.

A part ces dispositions exceptionnelles les crédits sont ouverts à partir du 1^{er} janvier jusqu'au 31 décembre et c'est entre ces deux limites seulement, que les droits peuvent s'acquérir et les services s'exécuter.

Ajoutons enfin que d'après la loi du 27 novembre 1929, l'exercice va maintenant du 1^{er} avril au 31 mars ; des dispositions ultérieures régleront les modalités de cette réforme, dont nous ne connaissons encore que le principe, sans que soit intervenue, actuellement, aucune règle sur les détails d'applications.

CHAPITRE III

CLOTURE DE L'EXERCICE

Tels sont les délais impartis à la période productive de l'exercice, celle où il est véritablement doué d'un pouvoir générateur.

Mais après le 31 décembre, ou, exceptionnellement, le 31 janvier, ou, maintenant, après, soit le 31 mars, soit le 30 avril, il ne disparaît pas complètement.

L'exercice en effet est un personnage compliqué ; plus heureux — ou plus malheureux — que les hommes, il ne meurt pas une fois ; il se survit à lui-même, il se prolonge, en quelque sorte, tout le laps de temps nécessaire à l'apurement des opérations qu'il a créées.

Il entre alors dans une seconde phase, qui s'appelle la période complémentaire.

Celle-ci ne devrait prendre fin qu'après l'extinction de la dernière dette ou de la dernière créance, et comme on ne peut en prévoir la date ni, moins encore, la fixer d'avance arbitrairement, elle devrait en théorie

durer indéfiniment. Mais des nécessités pratiques ont conduit à lui imposer un terme, d'ailleurs de plus en plus raccourci, et nous verrons plus loin que ce ne fut pas sans mal.

Une fois terminée cette seconde existence, l'exercice meurt une deuxième fois ; mais il reste encore quelque chose de lui, et les charges qui proviennent de son fait peuvent être acquittées jusqu'à la prescription.

Cette prescription a été fixée à cinq ans, c'est la déchéance quinquennale, créée par la loi du 21 janvier 1831, article 9.

Même encore après, il subsiste quelques émanations de l'exercice, celles qui ont trait à des dettes non touchées par la déchéance, et dont quelques-unes, soumises à la prescription de droit commun, peuvent avoir jusqu'à trente ans pour être acquittées.

Ainsi, un exercice parcourt plusieurs étapes dans sa carrière mouvementée. Voyons la terminologie appliquée à chacune d'elle, pour signifier qu'elle est terminée.

Comment s'appelle la fin de la première ?

L'homme meurt ; plus prétentieux l'exercice *expire*. Et l'on peut donner, de cette mort particulière, la définition suivante : « *L'exercice est expiré lorsqu'il est arrivé au terme de la période pendant laquelle il pouvait donner naissance à des créances et à des dettes* », ou, ce qui revient au même : « *L'exercice est expiré au moment ou prend fin son pouvoir d'engendrer des créances et des dettes.* »

Après cette première et capitale diminution qui lui fait perdre toute faculté procréatrice, l'exercice, ainsi amputé, n'est plus que l'ombre de lui-même, et alors vient la période complémentaire qui se terminera par la *clôture*.

On a ainsi défini la clôture ¹ : « *C'est une opération en vertu de laquelle les recettes et les dépenses, à l'expiration de certains délais, cessent d'être rattachées à l'année qui les a vues naître.* »

Cette définition, à notre sens, appelle quelques réserves :

Tout d'abord, il conviendrait, semble-t-il, si l'on emploie les mots recettes et dépenses, de préciser que ce sont des recettes et des dépenses budgétaires.

En second lieu, il ne nous paraît pas tout à fait exact, ou, au moins, complet, de dire que les dépenses ne sont plus rattachées à l'année qui les a vues naître ; sans doute on les rattache à la comptabilité de l'exercice en cours ; néanmoins on ne tranche pas définitivement le lien qui les unissait à l'exercice dont elles proviennent, puisque nous verrons plus loin, en étudiant l'ordonnance de 1822, que c'est précisément ce manque de rattachement aux crédits originaires qui rendait si défectueuse, à cette époque, la réglementation des dépenses sur exercices clos.

Ces dépenses sont imputées sur l'exercice actuel, c'est entendu ; mais au fond elles participent à deux exercices, celui qui les a créées, et celui qui les acquitte ; tout ce que l'on peut dire, sans trop insister sur ce point dans une définition qui doit être la plus courte possible, c'est que la procédure normale de paiement fait place à une procédure spéciale, dont le but est justement de prendre en considération les crédits originaires, et de faire en sorte qu'ils soient censés revivre, tout en rattachant ces dépenses à l'exercice présent.

Enfin on ne s'occupe que des recettes et des dépenses ; et il y a toute une catégorie d'opérations, les opéra-

1. Stourm, *op. cit.*, p. 531.

tions de régularisation, auxquelles la clôture s'applique également, puisque des délais spéciaux ont été prévus pour celles-ci, et qui, par conséquent, devraient être mentionnés également dans la définition.

En réalité, il n'est pas facile de définir la clôture, car celle-ci constitue une opération artificielle, complexe, strictement comptable, et qui, surtout, n'est pas unique, c'est-à-dire ne porte pas sur les mêmes faits, et n'entraîne pas les mêmes conséquences.

La clôture du 30 juin ne ressemble pas à celle du 30 novembre, ni celle du 31 juillet à celle du 31 décembre, et il semble assez malaisé de faire rentrer tous ces éléments dans une seule phrase courte et précise.

Voici néanmoins une définition que nous proposons, à titre d'essai, définition qui ne soulève pas la question épineuse du rattachement, mais qui évoque l'idée plus exacte, selon nous, de procédure exceptionnelle, appliquée aux recettes et aux dépenses, et qui semble plus complète en embrassant les deux modalités principales de la clôture : « *On entend par clôture d'un exercice, le terme des délais impartis, soit pour le paiement et le recouvrement normaux, soit pour la régularisation définitive, des opérations auxquelles il a donné naissance.* »

Avant de voir l'historique et la nomenclature détaillée des différents délais fixés à la période complémentaire, et afin de suivre l'exercice jusqu'à son dernier souffle, nous allons ouvrir une courte parenthèse pour définir brièvement la péremption qui constitue la troisième et dernière étape de celui-ci.

« *L'exercice est périmé lorsqu'il disparaît définitivement de la comptabilité, par suite d'une prescription administrative qui anéantit, en principe, toutes*

les dettes provenant de lui, mais non encore acquittées au moment où elle joue. »

On remarquera simplement deux points : d'abord, que nous ne mentionnons pas les recettes qui, elles, sont frappées par toute une gamme de prescriptions particulières, suivant la nature de chacune d'elles ; en second lieu, qu'il faut faire une petite restriction, dans la définition, en ce qui concerne l'étendue des charges atteintes par la déchéance, puisque, comme nous le verrons dans notre appendice, quelques-unes ont la chance d'y échapper ; de sorte que même après la préremption, l'exercice, cette fois mort et enterré, peut laisser encore après lui une petite postérité dont quelques rares membres vivront encore vingt-six ans.

Nous allons maintenant ressusciter en partie l'exercice, et le retrouver dans sa deuxième vie, à cette existence bien diminuée qui se passe pendant la période complémentaire.

Théoriquement celle-ci devrait être illimitée, comme elle l'était d'ailleurs dans notre ancien droit, car l'idée de durée n'appartient pas à l'essence même de l'exercice et ne constitue qu'un élément extérieur qu'on lui superpose, une sorte de procédé ingénieux, dont on n'attend que des résultats pratiques, quitte à sacrifier la théorie.

Il faut d'ailleurs bien préciser ce qu'on entend par durée : il est évident qu'elle peut et doit concerner la première vie de l'exercice, celle où il donne naissance à des droits et à des charges.

On ne concevrait pas un ensemble de faits engendrant des dettes et des créances, si ceux-ci ne s'échelonnaient pas sur une certaine période limitativement fixée. L'exercice doit commencer et finir, et le groupe d'actes qu'il crée et qui constitue sa physionomie pro-

pre doit être renfermé dans un laps de temps précis, dont les bornes bien déterminées permettent en quelque sorte d'apprécier la façon dont il s'est comporté, et de le classer comme un bon ou un mauvais exercice, suivant qu'il a enrichi ou appauvri le Trésor entre les deux limites de la période à l'intérieur de laquelle il pouvait se mouvoir.

Mais, par contre, une fois qu'il a fini de créer, et cette idée de fin évoque nécessairement l'idée de temps, les opérations auxquelles il a donné naissance doivent pouvoir s'apurer indéfiniment, et il est arbitraire, en principe, de leur imposer un délai, quel qu'il soit.

Telle était la conception de notre ancien droit, conception toute naturelle, au fond, et parfaitement logique.

On avait même creusé cette idée jusqu'aux plus extrêmes limites qu'elles comportait, par l'institution de receveurs biennaux et triennaux, affectés chacun à un exercice dont ils extériorisaient ainsi, matériellement, la personnalité.

Mais ce vivant symbole n'apportait guère de clarté aux opérations des divers budgets¹ : le fait que plusieurs se poursuivaient parallèlement, et, par suite, se pénétraient et s'enchevêtraient les uns les autres, rendait très obscures, souvent même indéchiffrables, les opérations de notre comptabilité publique.

Le mélange presque inévitable du passé et du présent créait un état permanent de confusion inextricable, à l'abri duquel on pouvait opérer des nombreuses malversations en toute tranquillité ; et il fallait sou-

1. M. Allix fait observer (*op. cit.*, p. 26) que ce qui nous paraît aujourd'hui comme un des plus gros inconvénients de ce système, c'est-à-dire l'obscurité qui en résultait, était considéré comme un immense avantage par les gouvernements de cette époque.

Evidemment, nous avons changé de point de vue. Et pourtant, si nous nous remémorions quelques comptes spéciaux ouverts pendant la guerre de 1914 ?

vent, pour venir à bout d'un pareil désordre, clore brusquement un exercice, — ainsi que fit par exemple une loi de 1814 qui décréta tout d'un coup la clôture des exercices 1809 à 1813, — mesure injuste qui causait un dommage arbitraire aux créanciers de l'administration, à moins que l'on ne se contentât, plus simplement encore, d'alléguer le caractère individuel de l'exercice, et la faillite de l'un d'entre eux, pour fermer la bouche aux créanciers récalcitrants.

Le seul moyen radical d'imposer un terme à de pareils errements, c'était de donner une entorse au principe, et de décréter qu'à l'avenir, l'exercice ne se prolongerait plus indéfiniment.

La première tentative en ce sens fit l'effet d'une bombe explosive.

L'auteur, en effet, M. Bignon, avait déposé, le 18 avril 1820, un amendement qui tendait à introduire dans nos finances une date fixe pour la clôture des exercices, en proposant « qu'à l'avenir, le compte définitif des crédits ouverts pour les dépenses d'un exercice par le budget de chaque année soit clos au 1^{er} septembre de l'année suivante ».

Il faut noter d'ailleurs que, peu de temps auparavant, les lois des 28 avril 1816 (art. 122) et du 25 mars 1817 (art. 148) avaient obligé les ministres, dans une disposition reprise par le décret de 1862, article 152, à présenter au Parlement des comptes imprimés de leurs opérations pendant l'année précédente, comptes dont aucun texte ne fixait antérieurement l'époque et les règles de reddition, et que la loi du 15 mai 1818 (art. 102) (décret de 1862, article 107), avait créé la loi de règlement et prescrit de joindre les comptes ministériels « à la proposition de loi particulière ayant pour objet le règlement définitif du budget expiré », (décret de 1862, article 154), comptes enfin qui sont établis par

exercices, d'une manière uniforme, et qui doivent présenter les mêmes divisions que le budget, loi du 19 juillet 1820, article 7 ; ordonnance du 1^{er} septembre 1827, article 7 ; ordonnance du 31 mai 1838, article 132, et décret de 1862, article 155.

Avant 1817, en l'absence de règlement spécial par le pouvoir législatif, c'était une loi unique qui, en même temps, réglait l'arriéré et fixait les dépenses courantes.

Il y avait donc eu des essais déjà très sérieux pour créer et développer le contrôle parlementaire et apporter ainsi plus d'ordre et de clarté dans nos finances ; et, bien mieux, certaines dispositions ont pris à cette époque leur forme définitive et se sont maintenues jusqu'au décret de 1862 qui les a transcrites textuellement.

Néanmoins la réforme proposée par M. Bignon allait susciter des attaques violentes et passionnées.

Elle ne tendait à rien moins, en effet, qu'à détruire le principe jusque-là considéré comme intangible de l'exercice indéfini et à le remplacer, non par la gestion proprement dite, mais par une méthode nouvelle qui participait relativement aux deux systèmes.

C'est ce que soutint véhémentement le ministre des finances, M. Roy, qui reprochait à l'amendement « de renverser toutes les règles établies et de substituer le compte de gestion au compte d'exercice ».

Il faut reconnaître d'ailleurs que ces critiques étaient théoriquement fondées : du moment que l'on admet le principe d'une limitation apportée à la période complémentaire de l'exercice, celui-ci n'existe plus dans toute sa pureté.

Et au fur et à mesure que l'on abrège les délais, comme on n'a cessé de le faire pendant le cours du xix^e siècle, ainsi que nous allons le voir, on

enlève de plus en plus à l'exercice son caractère essentiel, et on le rapproche toujours davantage de la gestion.

Le ministre fit partager au Parlement cette manière de voir, et, en fin de compte, l'amendement de M. Bignon fut repoussé à une grosse majorité.

C'était une victoire de la tradition sur l'esprit novateur et une fois de plus, chez nous, on appliquait la formule : « Périsse la France plutôt qu'un principe. »

Néanmoins le germe était semé et il n'allait pas tarder à porter ses fruits.

Le ministre des finances suivant M. de Villèle, eut l'énergie de faire enfin triompher le bon sens, et la fameuse ordonnance du 14 septembre 1822 allait porter un coup droit, et dont il ne s'est jamais relevé, au système jusque-là immuable de la période complémentaire indéfiniment prolongée.

Cette ordonnance en effet décidait que, désormais, l'exercice se trouverait clos, la deuxième année, au 30 septembre en ce qui concerne les ordonnancements, et le 31 décembre en ce qui concerne les paiements.

Frappée en plein cœur, la période complémentaire illimitée avait vécu ; depuis lors, et une fois le premier pas franchi, on n'a plus hésité à en raccourcir les délais, toujours davantage, et on peut dire que tous les dix ans, en moyenne, cette malheureuse a subi une nouvelle amputation.

C'est d'abord l'ordonnance du 31 août 1825 qui, sans changer la date des ordonnancements, ramène celle des paiement au 20 novembre de la seconde année ; puis vient l'ordonnance du 11 juillet 1833 qui ne touche pas non plus aux ordonnancements, mais qui fixe le dernier délai des paiements au 31 octobre ;

après, arrive l'ordonnance du 31 mai 1838 qui contient une double innovation : maintenant les dates précédentes des 30 septembre et 31 octobre pour les ordonnancements et les paiements, d'une part elle s'occupe pour la première fois des recettes négligées auparavant, et limite au 31 août le recouvrement de celles-ci au titre de l'exercice qui va se clore ; d'autre part elle crée un nouveau délai pour l'achèvement des services afférents au matériel, et le fixe au 1^{er} mars ; douze ans plus tard, le décret du 11 août 1850 bouleverse tout ; à part les recouvrements maintenus au 31 août, il avance l'époque des derniers ordonnancements et paiements, ainsi que le délai de grâce pour l'exécution des travaux, et leur assigne respectivement comme limite les 31 juillet, 31 août et 1^{er} février ; ces mêmes dates ont été exactement reprises par le décret du 31 mai 1862 ; enfin, la loi du 25 janvier 1889 les avait modifiées une dernière fois et formait la législation en vigueur jusqu'en décembre 1929, la loi du 25 février 1899 s'étant bornée à apporter à la loi de 1889 une modification insignifiante : elle ajoute simplement, en effet, aux régularisations du 31 juillet la régularisation, au moyen d'ordonnances, des dépenses faites pour le paiement des pensions inscrites au Trésor.

D'après la loi du 25 janvier 1889 (art. 4), et en mettant à part le terme spécial du 31 janvier (art. 3), les délais de la période complémentaire s'étendent pendant la seconde année, en ce qui concerne l'Etat :

1. Jusqu'au 31 mars pour la liquidation et l'ordonnement des sommes dues aux créanciers ;

2. Jusqu'au 30 avril pour le paiement des dépenses, la liquidation et le recouvrement des droits acquis à l'Etat pendant l'année du budget.

3. Jusqu'au 30 juin pour l'autorisation et la régularisation par des crédits supplémentaires des dépenses afférentes aux charges publiques rendues obligatoires par la loi de finances et dont le montant ne peut être définitivement connu qu'après l'exécution des services.

4. Jusqu'au 31 juillet pour la régularisation, au moyen d'ordonnances, des dépenses faites pour le paiement des pensions inscrites au Trésor, pour les opérations de régularisation nécessitées par les erreurs d'imputation, par le remboursement des avances ou cessions que les ministères se font réciproquement, par les reversements de fonds à établir au crédit des ministres ordonnateurs, par la régularisation des traites de la marine et des colonies, et par le reversement à la caisse des gens de mer ou à la caisse d'épargne postale du parfait paiement des allocations des états-majors et équipages embarqués hors des mers d'Europe.

Mentionnons également un délai spécial fixé par la loi de finances du 13 juillet 1911 (art. 70) et concernant les opérations des budgets annexes : « Sont étendus jusqu'au 31 juillet de la deuxième année les délais complémentaires de l'exercice financier, en ce qui concerne l'ordonnancement et le versement au Trésor de l'excédent des recettes sur les dépenses des budgets annexes rattachés pour ordre au budget général de l'Etat. »

Il est évident que cet excédent appartient au budget de l'exercice qui va être clos ; et cependant il était impossible de le lui rattacher légalement, puisque d'une part, on ne pouvait matériellement ordonnancer au profit du Trésor, avant le 31 mars, date extrême des ordonnancements, un excédent qu'on ne connaissait,

en fait, qu'au 30 avril, date extrême des paiements et recouvrements ; d'autre part, on ne pouvait davantage verser au Trésor, le 30 avril, un excédent susceptible de se modifier encore dans la journée même du 30 avril ; et la Cour des comptes, cette grande dame méticuleuse, arguant qu'aucun texte n'autorisait une telle pratique, avait contesté la régularité d'un ordonnancement postérieur au 30 mars qui concernait le budget annexe des monnaies et médailles.

Cette situation était sans issue, et l'on n'en pouvait sortir qu'en enfreignant les règles prescrites, et par une porte dérobée que la loi de 1911 a transformée en porte cochère.

Signalons enfin que, pendant et après la guerre de 1914, plusieurs lois ont reculé les dates de clôture fixées en 1889¹.

Voilà quelle était la réglementation des délais jusqu'à la fin de 1929.

Mais la loi du 27 décembre 1929 a opéré un décalage complet de toutes les dates primitivement fixées, en assignant désormais, comme durée, à la première partie de l'exercice, une époque comprise non plus entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre, mais entre le 1^{er} avril et le 31 mars.

Par suite, les dates de clôture se trouvent mainte-

1. Voici l'énumération des principales : les dates de clôture ont été reportées aux 31 juillet, 31 août, 30 novembre et 31 décembre en ce qui concerne l'exécution des services de la guerre et de la marine : pour l'exercice 1914 par une loi du 29 mars 1915 ; pour l'exercice 1915 par une loi du 29 décembre 1915 (art. 10) ; pour l'exercice 1916 par une loi du 30 décembre 1916 (art. 33) ; pour l'exercice 1917 par une loi du 30 décembre 1917 (art. 5) ; pour l'exercice 1918 par une loi du 31 décembre 1918 (art. 4) ; pour l'exercice 1919 (y compris les service de la reconstitution industrielle, section des fabrications), par une loi du 30 décembre 1919 (art. 25) ; pour l'exercice 1920 (guerre et marine seulement) par une loi du 31 décembre 1920 (art. 37) enfin la loi du 31 mars 1922 pour l'exercice 1921 a prorogé d'un mois les clôtures du 31 mars et 30 avril.

nant reportées aux 30 juin, 31 juillet, 30 novembre et 31 décembre, alors qu'auparavant elles tombaient les 31 mars, 30 avril, 30 juin et 31 juillet. De même, le délai du 31 janvier est transporté dorénavant au 30 avril.

SECTION 2

REGLEMENTATION DES OPERATIONS SUR EXERCICES CLOS

CHAPITRE I

PRINCIPES GENERAUX

Tels sont actuellement les délais de la période complémentaire. Mais il faut bien préciser ce qu'on entend par le terme « clôture ».

Nous avons dit plus haut que l'exercice, dans la première phase de son existence, avait le pouvoir de faire naître des dettes et des créances ; si celles-là et celles-ci — pour prendre une hypothèse très simple et la plupart du temps invraisemblable — se trouvaient éteintes instantanément, aussitôt après qu'elles ont été créées ; si, par exemple, il n'y avait comme recettes que des impôts indirects perçus au comptant et si, d'autre part, l'Etat acquittait ses dettes immédiatement, c'est-à-dire payait ses fonctionnaires et les intérêts de ses emprunts au jour le jour et acquittait le prix de ses fournitures ou des services dès livraison ou exécution, l'exercice se trouverait au 31 décembre à la fois expiré et clos ; il s'éteindrait définitivement avec toutes les opérations qu'il a engendrées, et la

question de période complémentaire ne se poserait pas.

Mais comme, pour un simple particulier, une pareille hypothèse est déjà inadmissible en ce qu'elle a d'absolu, à plus forte raison est-elle complètement irréalisable pour l'Etat.

En effet, même le 31 décembre au soir, des services peuvent encore se faire, et des droits s'acquérir ; il faudra donc empiéter sur l'année suivante pour opérer le paiement des dépenses ou l'encaissement des recettes auxquels ils auront donné lieu, et ainsi, par la force des choses, l'exercice devra se continuer encore quelque temps, jusqu'au règlement matériel de la dernière opération qu'il a créée.

De plus et surtout, la liquidation de nombreuses dettes dure souvent très longtemps ; d'autre part, beaucoup de droits ne sont pas exigibles immédiatement et il y a même, souvent, des délais fort longs pour les acquitter.

Toutes ces raisons, augmentées par la lenteur des formalités administratives, rendent évidemment nécessaire l'existence d'une période complémentaire et même ne permettent pas, a priori, d'en fixer la durée.

Mais nous avons vu aussi qu'en pratique on ne pouvait laisser l'exercice se prolonger indéfiniment, et qu'en 1822, après bien des résistances, on s'était décidé à abandonner une application complète et littérale de la théorie pour imposer par la clôture un terme à la survie de l'exercice.

Quel est le caractère de cette clôture, créée il y a un siècle et fixée, depuis cette époque, à une date toujours plus proche du 31 décembre ?

Nous savons qu'elle s'applique à quatre délais que l'on peut grouper en deux catégories.

Envisagée au point de vue des régularisations, la clôture est une opération uniquement d'ordre, c'est-à-dire rétroactive.

Qu'elle s'occupe au 30 juin (maintenant au 30 novembre), pour résumer l'énoncé pachydermique des textes officiels, de faire obtenir des crédits complémentaires, et au 31 juillet (maintenant au 31 décembre), de faire rendre les ordonnances postérieures des pensions, de faire rectifier les erreurs d'imputation par les certificats de faux classement ou de réimputation, de faire rétablir, aux ministères, leurs crédits injustement diminués par suite, soit de paiements indus, soit d'imputations erronées, soit enfin de cessions ou d'avances à d'autres ministères, ou de régler définitivement les traites de la marine, des colonies ou des affaires étrangères, il s'agit dans tous les cas d'opérations déjà effectuées auxquelles il convient simplement de rétablir leur physionomie exacte — le plus souvent au moyen de virements — pour que, d'une part, les écritures soient en règle et que, d'un autre côté, les Chambres aient plus tard un tableau sincère du budget, tel qu'il s'est réellement exécuté.

Au contraire, alors que le 30 juin et le 31 juillet (maintenant le 30 novembre et le 31 décembre), on regarde le passé, c'est l'avenir qu'on envisage le 31 mars et le 30 avril (maintenant le 30 juin et le 31 juillet).

On décrète arbitrairement¹ qu'à ces deux dernières dates, les opérations de l'exercice sont terminées et que, s'il en reste encore à exécuter, elles le seront désormais :

1. Le mot « arbitrairement » ne doit pas être entendu dans un sens péjoratif. Nous voulons simplement dire que l'exercice expirant au 31 décembre, il n'y a aucune raison logique pour que la clôture du 31 mars, par exemple, soit fixée à cette date plutôt qu'en février ou en mai, ou à n'importe quelle autre époque.

1. Au titre de l'exercice en cours, tout en conservant certains liens qui les rattachent à leur exercice d'origine ;
2. Selon une procédure spéciale, conséquence de leur nouvelle imputation.

Par conséquent, puisque la clôture, d'une part, est théoriquement contraire au principe de l'exercice, et puisque, d'autre part, elle répond évidemment à une nécessité impérieuse et d'ordre pratique, celles de mars et d'avril (maintenant de juin et de juillet) joindront donc à leur premier caractère de n'envisager que l'avenir, deux autres traits essentiels :

1. D'être une opération artificielle ;
2. Strictement comptable.

Elles ne se préoccupent en effet que d'opérations futures, comme nous venons de le dire : il ne s'agit plus de classer définitivement des opérations déjà effectuées, mais de regarder devant soi les opérations à faire et de les relier au nouvel exercice.

En effet, on ne peut clore un exercice en décidant tout simplement qu'il est disparu à jamais et que toutes les dettes auxquelles il a donné naissance sont définitivement éteintes. Ce serait un procédé trop simple et souverainement injuste, bien qu'on l'ait employé plus d'une fois sous l'ancien régime¹, quoi que peut-être pas aussi brutalement qu'on veut bien le dire.

Tout ce que l'on peut faire, c'est décider que les opérations non encore réglées, le seront autrement qu'avant, sans toucher en quoi que ce soit au principe même de ces opérations.

1. Il est entendu que l'ancien régime étant mort, on peut l'attaquer en toute sécurité, puisqu'il n'est plus là pour se défendre. Nous demandons simplement une comparaison avec la banqueroute des 4/5 réalisée au sortir d'une guerre victorieuse.

Ainsi apparaît le double caractère de cette clôture, caractère dont les deux éléments se complètent et s'enchevêtrent l'un l'autre : artificiel, puisqu'elle crée une coupure qui n'existe pas naturellement, et que tous ses efforts tendent d'ailleurs à cicatriser ; comptable, puisqu'elle ne s'occupe que de fixer un mode particulier de payer certaines dépenses.

Elle consistera donc à apurer d'une façon différente toute une catégorie d'opérations, en leur appliquant une procédure spéciale qui ne lésera en rien les droits des créanciers, et ce double caractère à la fois artificiel et technique explique, d'une part, les hésitations du législateur, d'autre part, la complexité des questions qu'elle soulève.

Nous verrons plus loin qu'on n'a pas d'abord soupçonné toute l'étendue du problème, et qu'il a fallu un certain temps pour qu'on le comprenne entièrement et qu'on le résolve.

Il s'agit, en effet, de limiter ce qui devrait être indéfini, de tuer un exercice tout en le laissant vivre, d'enlever à un budget une partie de ce qui le concerne sans le fausser, de faire payer par un autre des dépenses qui ne le regardent pas, toutes opérations contradictoires et complexes, parce qu'anti-naturelles.

Et d'un autre côté, ces opérations factices doivent néanmoins être réalisées, puisqu'elles résultent évidemment du terme imparti à la période complémentaire, et qu'il faut prendre une décision sur les opérations ainsi laissées en suspens par la clôture.

On doit donc s'efforcer, d'une part, de concilier ces éléments opposés, d'autre part et avant tout, d'organiser dans la réglementation un contrôle rigoureux qui ne permette aucun dépassement ultérieur de crédits.

Telles sont les idées générales qui nous paraissent

dominer la comptabilité des exercices clos : puisque le fait de limiter la période complémentaire constitue une coupure artificielle, on doit atténuer le plus possible les conséquences de cette brusque séparation.

Si l'on est obligé de rattacher à l'exercice en cours les opérations non exécutées et atteintes par cette rupture, il faut néanmoins tenir compte de leur origine et tâcher par conséquent de ne pas briser les anneaux de la chaîne qui les relie à l'exercice dont elles proviennent.

Enfin, il importe que les procédés mis en œuvre ne permettent en aucune façon aux ministres de faire irrégulièrement des dépenses supérieures aux crédits votés par le pouvoir législatif.

CHAPITRE II

ÉLIMINATION DE CERTAINS GROUPEMENTS ET DE CERTAINES OPERATIONS

§ 1. — ÉLIMINATION DES GROUPEMENTS LOCAUX

Nous allons maintenant préciser l'étendue des règles qui gouvernent la comptabilité des exercices clos, en éliminant certaines collectivités et certaines opérations auxquelles elles ne s'appliquent pas.

Tout d'abord, les groupements locaux, tels que les départements ou les communes, doivent rester en dehors de toute réglementation concernant les recettes à recouvrer ou les restes à acquitter au titre des exercices clos, pour la raison majeure qu'il n'y a

jamais ni restes à recouvrer ni restes à payer : ils possèdent en effet un budget supplémentaire qui est en même temps budget de report et budget rectificatif, où l'on ajoute, au budget de l'exercice en cours, tous les restes à recouvrer et tous les restes à payer de l'exercice précédent.

Ces restes sont incorporés immédiatement et deviennent alors recettes et dépenses de l'exercice actuel : on ne peut faire plus ni mieux pour que la question d'une réglementation spéciale ne se pose pas.

§ 2. — ELIMINATION DES RECETTES

Une fois éliminées les collectivités locales, le problème de cette comptabilité particulière reste cependant entier : il ne fera plus que s'appliquer uniquement à l'Etat.

Demandons-nous d'abord quelles catégories d'opérations il concerne.

A première vue, il semble devoir les embrasser toutes et comprendre aussi bien les recettes que les dépenses budgétaires.

En pratique, nous verrons que pour les recettes, de même que pour les comptabilités locales, il y a également une raison majeure qui les dispense de toute réglementation ; mais il nous semble intéressant d'examiner tout d'abord la question au point de vue théorique, sauf à nous trouver peut-être en contradiction avec les faits.

En théorie, et en théorie uniquement, nous pensons qu'il n'y a aucun intérêt à rattacher une recette à l'exercice où elle est née et que par conséquent il n'y a pas lieu de fixer des règles particulières pour le recouvrement de celles-ci après la clôture de l'exer-

cice, contrairement à ce qu'il est indispensable de faire pour les dépenses.

Le principal, l'essentiel, c'est d'équilibrer un budget, c'est-à-dire, pour ne s'occuper que des recettes, de les évaluer aussi exactement que possible, de tâcher que le recouvrement en soit certain, et enfin de s'arranger pour qu'elles se trouvent au moins égales aux dépenses.

Dès que ce travail est fait, on a la physionomie précise d'un budget, physionomie qui devra correspondre au tableau qu'en dresseront les comptes plus tard, après exécution. Mais qu'à cette dernière époque, les recettes aient été recouvrées ou non, et qu'elles ne soient encaissées que longtemps, très longtemps après, et au titre de l'exercice en cours, c'est-à-dire sans aucun rattachement à l'exercice originaire, ce retard et cette nouvelle imputation, à notre avis, n'importent en aucune manière et ne justifient pas un mode spécial de comptabilité.

Le budget, en effet, dispose du Trésor qui fait tous les services de caisse et qui doit posséder les fonds de roulement nécessaires pour payer immédiatement les dépenses, quelle que soit la date, et si longue qu'en puisse être l'échéance, où il trouvera ultérieurement des ressources.

Quant à l'imputation sur le budget en cours, à la condition essentielle et évidente qu'on n'en fasse pas état dans les voies et moyens lorsqu'on prépare le budget, elle n'a également pour nous aucun intérêt de principe, puisqu'elle n'empêche en aucune façon de connaître rigoureusement la balance préalablement établie par l'administration et postérieurement contrôlée par les Chambres, entre les droits et les charges de chaque exercice ; ce qui compte, c'est la qualité et le

chiffre des créances prévues par le budget ; l'encaissement ultérieur ne constitue qu'un acte de gestion dont l'époque et le classement importent peu.

Mais, dira-t-on, pourquoi ne pas appliquer le même raisonnement aux dépenses ? Et pourquoi, au contraire, ces dernières sont-elles si rigoureusement réglementées ?

A cause de l'excellente raison, qui semble d'ailleurs un truisme, que toute dépense présume un crédit et soulève par conséquent une question qui ne se pose pas pour les recettes.

En effet, le mot crédit appelle immédiatement l'idée de contrôle : or le contrôle est indispensable pour les dépenses d'exercice clos, puisqu'il a précisément pour objet, en établissant des règles précises et sévères qui lui permettront de s'exercer, d'empêcher toute imputation irrégulière d'un exercice à un autre ; tandis que pour les recettes, la nécessité d'un pareil contrôle se fait théoriquement moins sentir.

Si les intérêts du producteur et du consommateur sont divergents, en ce sens que le premier veut vendre très cher, le second obtenir beaucoup et payer peu, ces intérêts opposés arrivent néanmoins à se concilier en ce qui concerne les services publics, comme ils se concilient d'ailleurs pour bien des particuliers que les commerçants pousseront à la dépense ; en effet, la tentation d'un ministre sera toujours de dépenser le plus possible, et tous ceux qui en profitent l'encourageront naturellement dans cette voie ; par suite le Parlement devra exercer un contrôle rigoureux pour prévenir tout dépassement de crédits.

Au contraire, la perception des recettes fait naître deux intérêts diamétralement opposés et qui, parce qu'ils ne peuvent en aucune façon se concilier, arrive-

ront fatalement à se contrôler l'un l'autre : d'un côté, l'intérêt du ministre à augmenter ses ressources et à puiser à toutes les sources de revenus, afin d'être le plus riche possible ; et en face, l'intérêt du contribuable et de tous les débiteurs qui tâcheront, par contre, de payer le moins possible et qui, en tous cas, se chargeront toujours de contrôler eux-mêmes la légalité du titre de recettes, pour être sûrs de ne s'acquitter qu'à bon escient.

Si donc on peut redouter que le fait de ne pas régler les dépenses d'exercices clos favorise tous les abus, un pareil danger ne semble pas à craindre pour les recettes de cette catégorie, et à la question suivante qui résume tout le débat : « A-t-on intérêt, après la clôture, à rattacher une recette à l'exercice originaire, autant qu'on a intérêt à rattacher une dépense à l'exercice qui l'a engendrée, tout en la faisant payer par l'exercice en cours ? » on peut répondre hardiment — et théoriquement : « Non. »

Mais théoriquement, et en théorie seulement.

Car il faut toujours prévoir que les différents ministères, surtout avec la politique électorale et au jour le jour qui se pratique trop souvent sous un régime démocratique, ne manqueraient pas l'occasion de se rendre populaires par de faciles prodigalités et invoqueraient, sans scrupules le plus souvent, ces ressources providentielles pour se faire ouvrir par les Chambres des crédits additionnels correspondants ; et le Trésor se trouverait ainsi frustré d'un excédent sur lequel il était en droit de compter, spoliation d'autant plus grave à l'heure actuelle que tous nos excédents budgétaires ont été attribués à la caisse d'amortissement dont ils constituent une partie de la dotation.

Si, par conséquent, la théorie nous semble rigoureux-

sement exacte, il n'en est pas moins vrai qu'il ne faut l'admettre en pratique qu'avec les plus expresses réserves, et sans vouloir nous demander ce que serait pratiquement une comptabilité qui n'existe pas dans notre organisation financière puisque, comme nous allons le voir tout de suite, elle n'aurait pas d'objet, nous croyons que s'il y avait des recettes sur exercices clos, il faudrait, contrairement à la théorie, parfaite en elle-même, organiser un mode spécial de contrôle et d'encaissement, comme il en existe un pour le contrôle et le paiement des dépenses.

Mais encore une fois, ce contrôle répondrait à un état de fait créé par nos mœurs actuelles et non, en quoi que ce soit, d'après nous, à une nécessité théorique.

Pratiquement la réglementation d'exercices clos n'existe pas en ce qui concerne les recettes pour une seule et unique raison qui dispense à vrai dire de toutes les autres : parce que tout simplement il n'y a pas de restes à recouvrer analogues aux restes à payer.

Et la grande règle qui domine toute notre législation, c'est la responsabilité pécuniaire des comptables, atténuée d'ailleurs récemment, et à notre sens bien malencontreusement, par le décret de 1927, diminuée également quant aux garanties dont elle était entourée par la pratique du cautionnement mutuel.

En ce qui concerne les impôts directs, ils sont portés en recettes budgétaires pour leur montant total dès la clôture du 30 avril (maintenant 31 juillet) et les comptables doivent les acquitter dans un certain délai, ou payer de leurs deniers personnels les sommes qui ne seraient pas rentrées à ce moment.

Suivant l'ordonnance du 8 décembre 1832, art. 3

reprise par le décret de 1862, art. 324, les receveurs généraux (trésoriers payeurs généraux) et particuliers des finances sont tenus de verser au Trésor, de leurs deniers personnels, le 30 novembre de chaque année, les sommes qui n'auraient pas été recouvrées sur les rôles des contributions directes de l'année précédente.

En 1832, l'exercice était clos à cette date, et l'obligation de solder les rôles concordait avec cette clôture.

Depuis, la date de clôture a été avancée successivement pour être enfin fixée au 30 avril, mais le délai imparti aux trésoriers payeurs généraux et aux receveurs particuliers des finances a été maintenue sans changement jusqu'au décret du 8 octobre 1922¹ qui, succédant à plusieurs mesures de guerre, a fixé comme date le 1^{er} novembre de la troisième année, soit la quatrième après l'ouverture de l'exercice, délai connu dans les bureaux sous le nom de « 46 mois », et a donné aux percepteurs jusqu'à la fin de la quatrième année pour garder les rôles et verser après cette date, de leurs deniers personnels, au trésorier payeur général, les sommes non recouvrées, sauf celles qui concernent des réclamations en instance.

Et pour supprimer toute espèce de restes à recouvrer dans les comptes budgétaires, on emploie l'opération d'écritures suivante : au 30 avril, le trésorier général porte en recette, à son compte budgétaire, le montant intégral des rôles ; puis en même temps, il porte en dépense, à un compte spécial de trésorerie qui joue avec le compte caisse, tous les restes à recouvrer ;

1. Ce décret donne également aux trésoriers généraux et aux receveurs des finances, pour les exercices 1914 à 1920, le droit de n'avancer avec leurs deniers personnels, les restes à recouvrer, que le 1^{er} octobre 1924.

ceux-ci n'apparaissent donc pas dans le budget ; puis il les portera en recette à son compte de trésorerie, au fur et à mesure des recouvrements. Enfin le 1^{er} novembre de la quatrième année, le compte spécial devra être intégralement balancé, (sauf toujours les réclamations non jugées), soit par les recouvrements effectifs, soit par les deniers personnels du trésorier.

Ce système rigoureux est encore renforcé par toute la réglementation des fonds de non-valeur, et des réclamations en matière d'impôts directs, dont nous dirons simplement que le but est d'assimiler le comptable à un véritable contribuable, soit pour les demandes contentieuses en décharge ou en réduction, soit pour les demandes gracieuses en remise ou modération.

On trouve, d'ailleurs, encore une application de cette idée que le rôle est censé devoir rentrer intégralement dans les caisses de l'Etat, et que, par conséquent, il ne doit jamais et il n'y a jamais, en fait, de restes à recouvrer, dans la suite comptable qui est donnée à l'approbation d'une demande contentieuse ou gracieuse : on pourrait modifier le rôle en le réduisant, ce qui serait un moyen très simple ; mais comme le rôle constitue un ensemble de recettes qui doivent être recouvrées pour leur montant global et que, d'autre part, il marque la limite des obligations du comptable, on n'y touche pas, et les sommes non rentrées sont portées en dépense budgétaire par une ordonnance de dégrèvement imputée sur de véritables crédits appelés fonds de non-valeur, et qui vaut, pour le comptable, argent comptant, comme une pièce justificative de dépense.

En ce qui concerne les impôts indirects, les principes sont exactement les mêmes et aboutissent à un résultat identique, l'inexistence de restes à recouvrer sur les exercices clos, bien que la méthode soit un peu

différente et que, techniquement, les comptables présentent des états mentionnant les restes à recouvrer : mais il s'agit là d'un contrôle administratif sans aucun rapport avec le contrôle qui vérifie, législativement, l'imputation faite par les ordonnateurs d'un exercice sur l'autre ; ce contrôle ne vise au contraire que les comptables et a pour objet de fixer leur responsabilité pécuniaire en constatant s'ils justifient l'entière réalisation des droits avant l'expiration de l'année qui suit celle à laquelle ils se rapportent.

Examinons en quoi consistent les restes à recouvrer après la clôture de l'exercice.

Il faut d'abord faire une distinction entre les droits au comptant et les droits constatés : pour les premiers, il ne peut y avoir de restes à recouvrer, par définition même.

Pour les seconds, ces restes seront inscrits dans les « états de proposition » qui succèdent aux « états de produits » et précèdent les « états d'apurement ».

Les états de produits, rédigés par la direction départementale et arrêtés par la direction centrale des régies, sont établis dans le courant de l'année budgétaire au fur et à mesure de la constatation des droits et de leur recouvrement.

A la clôture de l'exercice, c'est-à-dire le 30 avril, les recouvreurs principaux adressent à l'administration (direction départementale, centrale, ou Ministère des finances directement, suivant les cas) des « états de proposition », première étape des restes à recouvrer, états qui concernent l'admission en reprise indéfinie et qui sont appuyés de pièces justifiant les poursuites faites et l'insolvabilité des débiteurs.

L'administration décide alors :

1. Ce qui doit rester à la charge des comptables.

2. Les sommes qui doivent être reportées à l'exercice suivant.

3. Les surséances indéfinies.

Enfin, dernière phase, une fois les décisions rendues, les receveurs principaux dressent du 1^{er} au 10 juin de la deuxième année, des états par branches de revenus et par comptables, certifiés par les directeurs et appelés « états d'apurement ».

Ces états reproduisent les divisions précédentes et constatent, pour employer les termes consacrés :

1. Les créances qui doivent demeurer à la charge du comptable.

2. Celles qu'il y a lieu d'admettre en reprise à l'exercice suivant.

3. Celles dont les receveurs sont dans le cas d'obtenir décharge. Ces dernières sont portées à un sommier spécial appelé « sommier des surséances et reprises indéfinies ».

Il y a d'ailleurs controverse entre la Cour des comptes et l'administration au sujet de l'admission des restes à recouvrer pour savoir si celle-là peut corriger les décisions de celle-ci.

Cette controverse porte non sur le redressement d'une erreur, où tout le monde reconnaît qu'il est obligatoire pour le comptable, ni sur les remises gracieuses accordées par l'administration, sous sa responsabilité et qui donnent seulement lieu à un contrôle de la Cour sur les ordonnateurs par voie de référé (c'est le seul cas peut-être, où l'on puisse parler de restes à recouvrer comme se rapprochant, mais de très loin, des restes à payer), mais sur l'irrecouvrabilité proprement dite. Il y a là deux pouvoirs parallèles qui donnent lieu à conflit d'attribution et où il semble, en principe, que le dernier mot doive rester à la Cour.

Par conséquent, pour les impôts indirects, sauf l'analogie lointaine relative aux états d'apurement, comme pour les impôts directs, il n'y a pas à proprement parler de restes à recouvrer.

Quant à toutes les autres recettes budgétaires, produits et revenus du domaine de l'Etat, recettes d'ordre et produits divers du budget, elles sont toutes imputées sur l'exercice pendant lequel on les a perçues, et ne soulèvent à aucun moment la question des restes à recouvrer.

Il convient donc d'éliminer entièrement les recettes d'une réglementation spéciale concernant les exercices clos.

Nous avons montré pourquoi, en théorie, elles n'ont pas besoin, d'après nous, d'une comptabilité particulière, et pourquoi, en fait, elles ne comportent pas de restes à recouvrer, et nous allons passer immédiatement à l'étude détaillée des règles qui président à l'acquittement des dépenses.

CHAPITRE III

THEORIE DES DEPENSES SUR EXERCICES CLOS

Tout d'abord, précisons de quelles dépenses il s'agit.

Prenons en premier lieu une dépense concernant un service fait dans les douze ou, exceptionnellement, dans les treize mois de l'exercice, puis ordonnancée et payée avant les dates de la clôture.

Une pareille dépense engagée, exécutée et payée

dans les délais voulus, se trouve complètement exécutée, et la dette de l'Etat définitivement éteinte ; cette dépense apparaîtra plus tard dans les comptes ministériels et dans ceux des comptables et l'on n'a plus à s'occuper d'elle.

Supposons au contraire une dépense qui n'ait même pas été engagée pendant la première période de l'exercice, c'est-à-dire un crédit qui n'ait pas été employé.

Il y a en ce cas deux solutions : dans la première, qui est en même temps la plus générale, le principe de l'annualité du budget et de la spécialité des crédits par exercice, entraîne fatalement l'annulation automatique au 31 décembre de tous les crédits non consommés à cette date.

Mais les administrations voient toujours avec appréhension arriver ce terme immuable de leurs crédits.

Si elles n'ont pas utilisé au titre d'un exercice les crédits totaux qui ont été mis à leur disposition, elles craignent de les voir réduire ou supprimer pour l'exercice suivant, sous prétexte qu'elles n'en ont pas besoin ; aussi pratiquent-elles souvent l'épuisement systématique, et une pareille façon de procéder favorise évidemment le gaspillage des deniers publics, provoqué par des dépenses exagérées et inutiles, surtout vers la fin de l'année.

De plus l'annulation inéluctable des crédits présente un autre résultat fâcheux : elle se trouve particulièrement grave lorsqu'il s'agit de certains services industriels ressortissant à l'Etat, ou bien de ministères comme ceux de la guerre, de la marine ou des colonies pour lesquels les prévisions de dépenses ne peuvent pas être d'une exactitude rigoureuse, et qui

passent des marchés importants à des époques très variables de l'année suivant les besoins courants.

Aussi a-t-on recours, pour éviter ces inconvénients, aux reports de crédits qui constituent la deuxième solution où puisse aboutir une dépense non encore engagée.

La loi de finances du 27 février 1912, article 71, autorise en effet, dans certains cas, les reports de crédits budgétaires d'un exercice sur l'autre ¹ :

« Chaque année, une loi spéciale reportera à l'exercice en cours, avec la même affectation et jusqu'à concurrence des annulations qu'elle prononcera sur l'exercice précédent, les crédits relatifs :

1. A l'exécution des programmes de constructions, de travaux neufs, d'approvisionnements ou de matériel neuf concernant la défense nationale ;

« 2. A l'approvisionnement des manufactures, ainsi qu'à l'établissement et aux installations des services industriels de l'Etat ;

« 3. A la continuation des travaux qui auront fait l'objet de lois spéciales d'engagement, ou qui figurent explicitement dans les budgets. »

Donc le fait de n'avoir pas engagé une dépense égale aux crédits votés entraînera le 31 décembre, soit l'annulation, soit le report des crédits non employés.

Il reste enfin une dernière catégorie de dépenses : celles qui concernent des services faits avant la fin de l'année mais non encore payés à la clôture de l'exercice, c'est-à-dire le 30 avril.

1. La loi de finances du 31 juillet 1920 (art. 62) autorisait également le report par une loi de crédits non consommés figurant au budget extraordinaire, mais elle n'a plus qu'un intérêt rétrospectif puisque ce budget a été supprimé pour l'exercice 1922.

Ce sont ces dernières, et elles seules, qui sont soumises à la comptabilité des exercices clos.

On remarquera d'ailleurs que contrairement à ce qui se passait avant 1911 pour les budgets annexes dont il était légalement impossible d'ordonnancer et de verser les excédents au profit du Trésor, puisque les dates de clôture afférentes à ces budgets et à celui de l'Etat coïncidaient exactement, il serait parfaitement plausible de concevoir qu'il n'y ait jamais de restes à payer après le 30 avril : en effet, les dates s'échelonnent logiquement pour permettre l'acquittement régulier de toutes les dépenses.

D'une part on a toute l'année pour effectuer les services ; d'autre part, même en ce qui concerne ceux dont l'exécution ne s'est faite que le dernier jour, soit au 31 décembre, soit exceptionnellement le 31 janvier, on a encore, au moins, un délai de deux mois et, dans la grande majorité des cas, de trois mois pour procéder à la liquidation et à l'ordonnancement ; enfin, les créanciers ont un mois pour se faire payer et même, dans l'hypothèse la plus défavorable, celle où l'ordonnance étant émise le 31 mars, la lettre d'avis ne leur parviendra que le lendemain ou le surlendemain, en comptant les dix jours d'attente pour l'examen des pièces justificatives, ils ont encore dix-huit à vingt jours devant eux avant la fermeture des caisses publiques, au titre de l'exercice clos le 30 avril.

Mais d'un côté, beaucoup de créanciers ne se présentent pas aux guichets dans les délais voulus ; en second lieu, et surtout, il faut compter avec la lenteur des bureaux, le nombre et la longueur des formalités nécessaires, la complexité et la perte de temps qu'entraîne l'examen des multiples pièces indispensables pour les liquidations importantes.

De sorte qu'en fin de compte, il y a toujours beaucoup de dépenses exécutées pendant l'année mais non soldées au 30 avril, souvent même non ordonnancées au 31 mars, et qui devront être acquittées par rappel sur exercices clos ; le chiffre en a même été, comme nous le verrons, si imposant pendant la guerre, que l'on a dû prendre des mesures spéciales pour en hâter l'apurement.

Voilà donc toute une catégorie de dépenses qui vont se trouver à cheval sur deux exercices, puisqu'elles se rapportent d'une part à l'exercice où elles sont nées, celui pendant lequel ont été accomplis les travaux ou les services qui les ont créées, et d'autre part à l'exercice qui les acquittera matériellement, à défaut du précédent qu'elles ont laissé s'achever sans qu'il ait eu le temps de les payer.

On voit tout de suite quelle est la question capitale, celle qui domine toute la comptabilité des exercices clos : comment rattacher ces dépenses non acquittées à deux exercices en même temps, celui qui les paie et celui pour le compte duquel elles sont payées ?

Si on ne les rattache pas, il n'y a plus de contrôle possible ; et c'est alors la porte ouverte à tous les abus.

Au moment où on les soldera, on aura en effet perdu de vue l'acte générateur qui les a fait naître longtemps auparavant, puisque rien ne les rappellera plus et il sera facile alors de spéculer sur cette absence de mémoire pour les étendre à volonté et englober dans leur montant des dépenses irrégulières qui n'auront aucun titre à y figurer.

D'un autre côté, il est difficile, après avoir tué l'exercice en imposant un terme à la période complémentaire, de vouloir le ressusciter partiellement jusqu'à extinction des dettes qu'il a engendrées et qui n'ont pu être acquittées avant le 30 avril.

Et c'est au fond le seul moyen d'arriver à un résultat pratique : afin de pallier les effets d'une brusque coupure, il faut insuffler à l'exercice une survie factice, et faire en sorte qu'il puisse suivre jusqu'au bout l'emploi des crédits qui lui ont été ouverts, pour qu'il soit encore capable de se défendre si, plus tard, on veut lui imputer des dépenses dont il n'est pas responsable.

La comptabilité des exercices clos présentera donc un ensemble de règles techniques, souvent ingénieuses, mais dont le caractère sera tout artificiel puisque le point de départ, c'est-à-dire la clôture de l'exercice, est lui-même artificiel, et qu'il s'agit en fait de concilier des points de vue contradictoires, car l'exercice ne peut pas à la fois être et ne plus être.

C'est ce qui explique combien complexe est cette réglementation dont nous pouvons, avant de l'étudier en détail, résumer l'esprit général dans les deux principes suivants :

1. Faire payer la dépense par l'exercice en cours puisqu'il est seul capable d'une telle opération.
2. Rattacher la dépense à l'exercice qui l'a créée en prenant en considération les crédits d'origine.

Ce second point évoque immédiatement l'idée de contrôle ; nous analyserons plus loin comment il s'exerce, mais nous allons voir tout de suite qu'au début, le législateur de 1822 n'a pas pensé à ce principe pourtant essentiel.

CHAPITRE IV

ORDONNANCE DU 14 SEPTEMBRE 1822

On se rappelle qu'avant 1822, l'exercice se prolongeait indéfiniment, et que c'est l'ordonnance du 14 septembre 1822 qui, pour la première fois, a imposé un terme à la période complémentaire, fixé au 30 septembre de la deuxième année pour les ordonnancements et au 31 décembre pour les paiements.

On peut s'étonner que cette ordonnance qui, à bien des points de vue, constitue un des premiers monuments remarquables de notre comptabilité publique et a posé définitivement un certain nombre de règles générales toujours en vigueur, n'ait pas prévu toutes les conséquences de la réforme qu'elle réalisait.

Peut-être pensait-on que les restes à payer seraient peu importants ; en tous cas, M. de Villèle, par ailleurs si perspicace, n'a certainement pas envisagé, en clôturant l'exercice, toute l'étendue du problème qu'il soulevait.

L'article 21 décidait en effet : « Si parmi les dépenses faites pour un exercice, il s'en trouvait qui n'eussent pas été liquidées, ordonnancées et payées avant la clôture du compte, ces dépenses ne pourraient être acquittées qu'au moyen d'une ordonnance royale qui en autoriserait l'imputation sur l'exercice courant. »

Une pareille réglementation, ou plutôt une pareille absence de réglementation, donnait licence aux ministres de dépenser impunément les crédits prévus et

autorisés par le pouvoir législatif : ils n'avaient qu'à retarder le paiement de toutes les dépenses exécutées au delà des limites fixées, de façon à ce qu'elles soient baptisées dépenses d'exercices clos, et, d'un coup de baguette, l'ordonnance royale transformait cet excédent illégal en dépenses parfaitement régulières, imputables sur l'exercice en cours.

Le système était très simple, et ce qui devait arriver arriva : les ministres mirent à profit un moyen si facile de s'ouvrir eux-mêmes des crédits, et l'on peut avoir une idée des abus qui en résultèrent dans un exemple typique fourni le 18 avril 1834 par un rapport de M. Calmon, au nom de la Commission du budget :

« Suivant le compte général de l'administration des finances pour 1833, sur 24.454.442 francs de créances qui ont dû être payées après la clôture des différents exercices non encore frappés de déchéance, il y a une somme de 12.065.599 francs relative à des créances qui n'ont été constatées qu'après l'exercice déjà clos et qui, de cette manière, n'ont pas subi le contrôle des Chambres. »

On voit le danger que courait le Trésor avec une telle proportion. Cinquante pour cent des dépenses payées sur exercices clos, avaient échappé à toute autorisation du Parlement !

C'était d'ailleurs la consécration inévitable d'une méthode presque enfantine qui n'appliquait qu'un principe sur deux, celui d'après lequel les dépenses d'exercice clos sont payées par l'exercice en cours ; et à vrai dire, on appliquait ce principe parce qu'on ne pouvait guère faire autrement.

En effet, du moment qu'un exercice est clos, il n'est plus évidemment capable d'exécuter aucune opération, et comme il faut bien qu'en fin de compte les dettes

soient payées, c'est l'exercice en cours qui les acquittera, et ce ne peut être que lui.

Mais, précisément, il doit les solder *au titre de l'exercice défunt*, autrement dit il faut rattacher la dépense aux crédits d'origine ; et grâce à cette réunion posthume et indispensable, on crée une sorte de contrôle automatique puisque c'est le Parlement qui a voté les premiers crédits.

C'est ce second principe qui n'a même pas été entrevu en 1822, principe élémentaire, et dont l'omission à cette époque eut naturellement des conséquences désastreuses.

CHAPITRE V

ORDONNANCE DU 12 OCTOBRE 1833

On comprit vite, néanmoins, que les abus chaque jour grandissants devaient avoir une raison profonde, et qu'il manquait quelque chose de capital à la réglementation en vigueur.

Comme on ne pouvait revenir au système de l'exercice indéfini, et qu'on voyait, malgré tout, et de plus en plus, les immenses avantages d'une période complémentaire limitée, il fallait, en maintenant le principe de la clôture, trouver le vice rédhibitoire qui empêchait cette réforme excellente en elle-même, de donner le plein effet qu'on en devait attendre.

On l'aperçut.

Mais on n'en saisit, tout d'abord, que le côté en quelque sorte extérieur, et on crut le corriger en adoptant une mesure uniquement formelle, mais dont l'idée,

creusée et pour ainsi dire transfigurée sept mois après, allait dominer à jamais toute la comptabilité des exercices clos.

Cette mesure, c'était la création des chapitres : dépenses sur exercices clos, par la très curieuse ordonnance du 13 octobre 1833.

En voici le texte : « A partir de l'exercice 1834, les dépenses des exercices clos à imputer sur l'exercice courant seront classées dans les budgets et dans les comptes à un chapitre spécial pour chaque ministère sous le titre de dépenses des exercices clos.

En conséquence, les projets de budget qui seront proposés à l'avenir exprimeront au nouveau chapitre la dépense probable que chaque ministre présumera devoir être appliquée pour rappel sur les exercices clos. »

Cette ordonnance prescrit donc la création de nouveaux chapitres dans le budget de chaque ministère, sous le nom de dépenses d'exercices clos, système inédit qui a fait fortune puisqu'il s'est maintenu jusqu'à nos jours ; et c'est sur ce chapitre spécial qu'allaient être imputées les ordonnances délivrées par les ministres pour toutes les dépenses non acquittées à la clôture de l'exercice.

Mais examinons les services qu'ils pouvaient rendre.

Nous avons dit que cette ordonnance de 1833 nous semblait curieuse, parce qu'en effet elle réunit, d'après nous, deux caractères contradictoires : elle est à la fois relativement profonde et fait preuve d'une intuition très sûre dans le premier alinéa ; en même temps et par contre, elle est éminemment superficielle dans le second.

Elle montre une vraie intuition en s'attaquant tout de suite au point vital de la question, c'est-à-dire en comprenant que le nœud de toute réglementation con-

cernant les dépenses sur exercices clos, c'est la distinction capitale entre le courant et l'arriéré.

Au fond, cette distinction est si évidemment indispensable qu'elle nous paraît maintenant un véritable truisme ; mais il faut croire qu'à cette époque, une pareille vérité n'était pas encore sortie du puits où elle se cachait, puisque le législateur de 1822 ne l'avait même pas soupçonnée ; en tous cas, en 1833, on s'est efforcé de lui donner l'importance qu'elle mérite et on a voulu en faire la base de tout le système.

En effet, la création de ces nouveaux chapitres n'avait pas d'autre but que de séparer, dans le budget, les dépenses actuelles de celles qui tirent leur origine de budgets antérieurs.

Mais, et c'est ici qu'apparaît le caractère superficiel de cette ordonnance, si elle a saisi, sans aucun doute, le fond du problème, elle ne lui apporte, d'après nous, qu'une solution purement formelle.

Ouvrir des chapitres de dépenses sur exercices clos, c'est très bien ; mais vouloir les assimiler aux autres chapitres en les dotant de crédits, c'est tourner sur place, et le législateur a fait, semble-t-il, preuve d'une certaine naïveté, en croyant qu'il suffirait de changer matériellement la forme des écritures par la simple addition dans les documents budgétaires d'un autre chapitre avec seulement un titre nouveau, pour empêcher désormais tout dépassement de crédits.

Le premier alinéa donne une grande espérance ; le second, une grosse déception, et cette ordonnance bizarre, après avoir pénétré au cœur du sujet, n'en aperçoit plus que les contours extérieurs.

En effet, comme tous les autres, ces chapitres seront dotés d'un crédit ayant pour mesure la dépense pro-

bable que des ministres présument devoir être faite dans l'année par rappel sur exercices clos.

Or, on peut faire observer que ce crédit annuel ne saurait être considéré, théoriquement, comme un titre légal autorisant tout à fait la dépense.

C'est un simple crédit d'évaluation qui autorise moins la dépense en elle-même, ou plutôt chaque dépense en particulier, que l'ensemble des dépenses prévues ; et surtout c'est un crédit qui s'ouvrirait *après* la dépense faite.

Le contrôle législatif est donc beaucoup moins sérieusement organisé qu'il n'en a l'air, puisqu'il se ramène, au fond, à poser la moitié d'un principe et qu'il n'en surveille même pas l'exécution ; de sorte que, pratiquement, les ministres auraient toute liberté pour enfler le chiffre des allocations qu'ils demanderaient après avoir dépensé au delà des autorisations, c'est-à-dire pour se tromper sciemment dans une évaluation susestimée des crédits destinés à la dotation des chapitres sur exercices clos.

Et l'on aboutirait par un autre moyen presque aux mêmes résultats qu'en 1822, avec cette double différence entre les deux systèmes :

Tout d'abord que le procédé technique serait différent : en 1822, il fallait une fausse imputation ; en 1833, il faudrait une fausse évaluation de crédits.

Et ensuite, cette seconde différence étant en faveur de la nouvelle réglementation, qu'en 1822, tout se passait entre membres du pouvoir exécutif, tandis qu'en 1833, le pouvoir législatif intervient et il est plus facile d'obtenir une ordonnance régulière d'imputation, à cause de la solidarité qui unit tous ceux qui font partie d'un même pouvoir, que de subir, et s'il le faut, de tromper le contrôle exercé par une ou plusieurs assem-

blées qui constituent un pouvoir rival et peuvent ne pas avoir les mêmes motifs d'indulgence.

Nous devons ajouter enfin, qu'à notre avis, cette ordonnance entraînait une conséquence extraordinaire, car si l'on creuse l'idée incluse au fond du deuxième alinéa, on s'aperçoit, avec stupeur, qu'elle substitue la gestion à l'exercice, pour le paiement des dépenses sur exercices clos.

En effet, le fait même d'ouvrir des crédits pour de telles dépenses suppose que ces crédits doivent être prévus d'après le montant des sommes à payer dans l'année comme les établirait la gestion, c'est-à-dire sans se préoccuper de l'époque à laquelle se rapporte l'acte qui les a engendrées, tandis que l'exercice, à cause de son caractère exigeant qui l'oblige à connaître avant tout l'origine des dettes qu'il aura à régler, et à ne solder que celles dont il est seul père, ne pourra évidemment s'occuper de dépenses qui, par définition, remontent toutes à des exercices antérieurs.

C'est là un des résultats presque extravagants et néanmoins parfaitement logiques de cette ordonnance paradoxale qui aurait ainsi constitué un système hybride, et sans grande vitalité. En somme, c'était un premier pas, mais il restait encore beaucoup de chemin à parcourir.

Le législateur, après avoir vu le fond du problème, est remonté inconsciemment à la surface, et ne lui a donné qu'une solution bâtarde.

Il a eu le mérite, évidemment, de poser un principe définitif en instituant ces chapitres qui distinguaient le présent du passé, mais, par inexpérience, il n'a pas su l'exploiter, et en a restreint l'application à un simple et naïf empirisme.

CHAPITRE VI

VUE D'ENSEMBLE SUR LES DISPOSITIONS
DE 1834, 1838 ET 1862

D'autres allaient être plus habiles et montrer une inspiration plus complète.

On ne tarda pas, en effet, à voir ce qu'un pareil système avait de défectueux et de contradictoire : mais comment fallait-il s'y prendre pour faire éclore et grandir le germe qu'il contenait malgré tout ?

Il y avait deux remèdes dont chacun suffisant.

Le premier, à vrai dire théoriquement parfait, c'était de rattacher la dépense à l'exercice originaire.

On peut remarquer que si ce rattachement était opéré d'une façon absolue, quels que soient d'ailleurs les moyens employés, il serait tout à fait inutile de prendre aucune autre mesure.

Les crédits ont été votés, donc la dépense est autorisée régulièrement ; elle a été engagée, exécutée dans les délais voulus ; quant à l'époque et au mode de paiement, peu importe.

Si on trouve un procédé qui permette de faire suivre cette dépense indéfiniment, de la garder, de la protéger en quelque sorte contre toute altération future produite par la surcharge ultérieure d'une dépense nouvelle et actuelle qu'on lui réunirait, et dont on l'augmenterait frauduleusement, on aura toutes les garanties suffisantes et nécessaires ; c'est donc là, à notre sens, le seul but théorique que doive viser toute réglementation des exercices clos et le principe essen-

tiel dont nous avons dit qu'il devait avant tout guider le législateur.

Mais ce rattachement intégral est très difficile à réaliser pratiquement d'une façon absolue. Aussi peut-on prévoir quelques fissures dans l'emploi d'une pareille méthode, et doit-on recourir à un deuxième procédé qui constitue le second remède ; mais encore une fois, on n'aurait pas besoin d'y faire appel si le premier était susceptible d'une application parfaite.

Ce deuxième procédé, c'est l'intervention préalable du Parlement.

Il semble que cette intervention soit un aveu d'impuissance et que les Chambres se disent : « Puisqu'il n'y a pas moyen d'assurer une liaison complète entre les deux exercices, c'est-à-dire d'appliquer intégralement une théorie parfaite en elle-même, résignons-nous à voir par nous-mêmes ce qui se passera, et à contrôler préventivement l'exécution de ces dépenses en commençant par en voter les crédits. »

Ce moyen-là aussi est suffisant, puisqu'il empêche toute velléité de fausse imputation ; mais on ne devrait, en théorie toujours, l'employer qu'à défaut du premier, puisqu'on reconnaît implicitement, par une telle surveillance, qu'on n'a pas une confiance démesurée dans la façon dont s'opère le rattachement.

De plus, on peut remarquer que ce second remède ressemble fort à celui qu'un médecin inscrirait en même temps dans deux ordonnances exactement pareilles, mais rédigées en double exemplaire, pour le cas où le malade en perdrait une.

Le Parlement a déjà voté les crédits une première fois ; donc il revient sur ce qu'il a fait et recommence le même travail.

Sans doute, au point de vue budgétaire, ces crédits

de dépenses non payées ont été, comme tous les autres, annulés à la clôture de l'exercice ; et ce sont de nouveaux crédits que le Parlement autorisera, mais ils ne se trouvent nouveaux que par un fiction comptable et, au fond comme en fait, ils concernent des dépenses dont le montant global a déjà été prévu et approuvé.

Par conséquent, sans aucun doute, il y a double emploi ; double emploi nécessaire, car tout vaut mieux que le manque de contrôle, si l'on n'est pas parvenu à organiser un rattachement parfait de ces dépenses à l'exercice qui les a créées ; double emploi fâcheux en même temps puisqu'il prouve qu'on s'est montré incapable de réussir un tel rattachement, et qu'il oblige à recommencer une même opération.

Est-ce à dire cependant qu'il faille écarter complètement tout contrôle parlementaire ?

Loin de là.

A supposer même un rattachement parfait, un pareil rattachement, précisément parce qu'il est parfait, devra faire surgir en pleine lumière toute créance douteuse, c'est-à-dire susceptible de dépasser les crédits prévus ; et c'est alors que les Chambres devront entrer en jeu pour statuer sur le sort de cette dépense irrégulière.

Et si cette dépense, au lieu d'être irrégulière budgétairement, n'est irrégulière qu'au point de vue comptable, c'est-à-dire si elle n'est pas supérieure aux crédits primitivement votés, mais si, simplement, elle n'a pas été constatée suivant le mode habituel qui en prouve le rattachement normal, alors il n'y a plus illégalité flagrante, comme dans les cas où les crédits ont été ouvertement dépassés, mais à peine une irrégularité de forme que l'on ne doit pas soupçonner, en principe, de cacher quelque plus grave défaut.

Et dans cette dernière hypothèse, il n'y aura pas besoin de recourir au Parlement, mais seulement à une autorité supérieure du pouvoir exécutif.

Donc, d'une part, le paiement matériel des dépenses sur exercices clos sera assuré par l'exercice en cours ; d'autre part, il faudra rattacher cette dépense à l'exercice dont elle procède en vérifiant si elle ne dépasse pas les crédits originaires ; si elle les dépasse, et seulement dans ce cas, on devra avertir le Parlement pour qu'il l'admette ou la rejette en votant ou en refusant les crédits nécessaires au paiement.

On laisse ainsi au Parlement son rôle de juge en dernier ressort.

En ne le dérangeant que pour les cas sérieux, on réduit au minimum l'obligation de refaire un second travail identique au premier, et qui même en l'espèce sera différent puisqu'il s'agira de voter ou de ne pas voter des crédits réellement nouveaux pour une dépense qui excède les autorisations prévues ; enfin, tout en conservant le contrôle du pouvoir législatif lorsqu'il est indispensable, on le maintient dans la limite de ses attributions, et on ne le réduit pas, par des interventions fréquentes et inutiles, à être un simple moyen de comptabilité.

En dernier lieu, si une créance n'est pas régulièrement constatée suivant les formes qu'on aura adoptées pour prouver qu'elle est bien rattachée aux crédits d'origine, c'est à l'autorité supérieure du pouvoir exécutif, en fait au Président de la République, qu'on s'adressera pour obtenir les autorisations nécessaires.

Il s'agira en effet d'un défaut de forme uniquement, qui ne suppose aucun dépassement de crédits et qui, par conséquent, n'exige en rien qu'intervienne le Parlement dont il laisse subsister intact le droit et le devoir de contrôle.

Telles sont les idées générales dont il fallait s'inspirer pour organiser un système méthodique qui pût enserrer dans ses mailles toutes les dépenses d'exercices clos, les filtrer en quelque sorte, et, après les avoir triées sévèrement, donner à chacune la suite qu'elle comporte.

Nous allons voir d'ailleurs que si l'ordonnance de 1822 a fait preuve de désinvolture, et l'ordonnance de 1833 d'une bonne volonté non moins touchante que naïve, la loi de 1834, au contraire, s'est révélée un véritable dragon qui montait autour de ces dépenses une garde aussi fidèle qu'excessive.

On constate souvent dans l'histoire de pareilles successions : les grandes réformes sont toujours simples parce qu'on n'aperçoit pas, au premier abord, l'étendue et la complexité des questions qu'elles vont soulever ; puis quand on se rend compte de leurs conséquences, vient une réaction qui va généralement trop loin en sens contraire : on réglemente outre mesure. Enfin s'établit une exacte balance entre ces deux extrêmes et l'on crée un système justement équilibré.

Le cas s'est produit pour les exercices clos ; après la grande dame qui ne daigne pas s'abaisser au détail, vient le gendarme scrupuleux qui use à tour de bras de tous les moyens en son pouvoir : la loi de 1834 en effet, afin de guérir l'exercice de la mauvaise clôture dont il souffrait, ne s'est pas gênée pour employer simultanément les deux remèdes dont nous avons parlé, rattachement et autorisation législative, et c'est seulement à des circonstances particulières, la loi de règlement venant presque tout de suite après la clôture de l'exercice, que l'on doit à ce second remède de n'avoir pas tué le malade.

Enfin, l'ordonnance de 1838 se tient dans un juste milieu et ne pèche plus ni par insuffisance ni par excès de zèle : elle maintient le rattachement intégral et garde seulement le contrôle ultérieur des Chambres dont elle restreint l'intervention préalable aux seuls cas où elle est nécessaire, lorsqu'il y a eu véritable dépassement de crédits ; système ingénieux et rationnel qui a duré quatre-vingt-cinq ans et dont les deux seuls défauts, causes d'une transformation complète en 1923, après quelques modifications en 1914 et au cours de la guerre, étaient la surcharge de travail qu'il octroyait à l'administration, et le retard qu'il imposait au paiement des créanciers.

CHAPITRE VII

LOI DU 23 MAI 1834 ¹

La loi du 23 mai 1834 maintient les chapitres spéciaux de dépenses sur exercices clos, ouverts au budget de chaque ministère et créés par l'ordonnance du 12 octobre 1833.

Mais, et c'est là le premier principe essentiel et nou-

1. Remarquons que la loi du 23 mai 1834 a également réglementé l'ouverture des crédits additionnels en distinguant, par une division qui domine encore la législation actuelle, les crédits supplémentaires et les crédits extraordinaires; les deux seules modifications de principe apportées par la loi du 14 septembre 1879 consistent dans la substitution des crédits limitatifs et des crédits évaluatifs aux anciennes allocations fixes et services votés, à l'intérieur des crédits supplémentaires, différence purement formelle, et dans la subdivision des crédits extraordinaires en crédits tendant soit à la création d'un service nouveau, soit à l'extension d'un service existant ou annexe, distinction qui n'existait pas en 1834.

veau qui demeurera définitivement, ces chapitres ne sont pas assimilés aux autres, en ce sens qu'ils ne font pas l'objet d'une dotation préalable de crédits : ils sont ouverts pour mémoire et pour ordre, c'est-à-dire sans allocations spéciales de fonds.

Donc, lorsqu'on vote le budget, ces chapitres ne comportent aucun chiffre : mais ils en comporteront ultérieurement.

C'est en effet sur ces chapitres que seront imputées, au fur et à mesure qu'elles seront délivrées, toutes les ordonnances afférentes aux dépenses d'exercices clos.

Comme on ne peut en prévoir le montant et que, par ailleurs, une évaluation préalable et approximative ne servirait à rien, il est plus simple, et, pourrait-on dire, plus franc, de ne rien inscrire dans ces chapitres, quand le budget est préparé et voté ; ils se rempliront d'eux-mêmes, comme nous venons de le dire, à chaque paiement sur exercices clos.

Mais comment seront effectués ces paiements ?

Ici, nous trouvons un second principe très rigoureux, qui sera adouci en 1838.

La loi de 1834 exige que les Chambres soient intervenues auparavant dans tous les cas, sauf l'exception signalée plus loin, et subordonne par conséquent la validité des ordonnances concernant les paiements sur exercices clos au vote préalable, par le Parlement, de crédits dans les limites desquels elles devront se renfermer.

Donc, toute créance qui n'a pas été acquittée sur les crédits de l'exercice auquel elle se rapporte, c'est-à-dire avant la clôture des paiements fixée au 31 octobre (ordonnance du 11 juillet 1833), ne peut plus être payée qu'à titre de rappel sur exercices clos, et après que le pouvoir législatif a voté les crédits correspondants.

Mais le vote ne va pas faire, en principe, l'objet d'une loi spéciale, dans les premiers jours de décembre, par exemple.

Ce vote est confié à la loi de règlement : celle-ci annulera les crédits qui concernent ces dépenses non payées au 31 octobre, et en même temps les fera revivre, c'est-à-dire en autorisera le report jusqu'à concurrence des restes à payer dont elle aura arrêté le montant.

Nous verrons comment sont établis ces états de restes à payer, quand nous étudierons le détail de l'état nominatif d'après l'ordonnance de 1838 et le décret de 1862.

Disons simplement pour l'instant que les ministres ordonnateurs font dresser, dès que les opérations de paiement sont terminées, un relevé de toutes les sommes qui s'appliquent à des services exécutés, mais non payés à la clôture ; c'est cet état qu'on présente aux Chambres et qui leur permet de voter les crédits nécessaires aux paiements ultérieurs de ce qui reste dû, mais qui n'a pas été acquitté dans les délais.

Cette règle du vote préalable des crédits, par le pouvoir législatif a été fixée par l'ordonnance de 1834 dans l'article 8, article qui a été repris textuellement par l'article 124 du décret de 1862, (sauf trois modifications de détail).

Mais nous estimons que la rédaction de cet article est conçue de telle manière qu'elle peut faire croire à une contradiction entre les alinéas 1 et 3.

En effet l'alinéa 1 porte que « *les ministres sont tenus de renfermer les ordonnances à délivrer sur l'exercice courant, par rappel des exercices clos dans les limites des crédits par chapitre annulés par les lois de règlement...* », et aux termes de l'alinéa 3 : « *Le*

montant des paiements effectués pendant le cours de chaque année pour des exercices clos, est porté au crédit de ce chapitre et compris parmi les crédits législatifs lors du règlement de l'exercice. »

Donc, d'après l'alinéa 1, puisque les ministres sont tenus de renfermer leurs ordonnances dans les limites des crédits annulés par les lois de règlement, ils ne peuvent faire payer qu'après le vote des crédits par les Chambres.

Au contraire, l'alinéa 3 semble dire qu'ils peuvent faire payer avant ce vote, puisque « le montant des paiements effectués pendant l'année... est compris parmi les crédits législatifs lors du règlement de l'exercice ».

Il faut déjà bien connaître la question pour comprendre que cette contradiction, réelle et indiscutable dans la forme, s'explique quant au fond, si on réfléchit que la loi de règlement qui annule et reporte les crédits n'est pas celle qui jugera l'emploi des crédits.

La première est antérieure, la seconde est postérieure ; il y a donc en réalité deux lois, ce qui est évident, mais ce qui, à notre sens, n'apparaît pas immédiatement à la première lecture du texte qui ne fait pas de distinction entre les deux, et qui, en employant exactement les mêmes termes, semble à tort n'en indiquer qu'une seule, à laquelle il attribuerait ainsi deux fonctions contradictoires.

Par conséquent, le principe capital de cette loi, c'est le contrôle du Parlement sur les dépenses d'exercices clos, fixées d'après les états des restes à payer, contrôle qui s'exerce par le vote préalable des crédits annulés et reportés.

Mais il faut prévoir que ces états de restes à payer peuvent ne pas être complets ; il est possible que de

nouvelles créances surgissent qui n'auraient pas été mentionnées précédemment, et pour le paiement desquelles on devrait dépasser le montant des crédits autorisés par le Parlement.

Dans ce cas, les ministres devront demander des crédits additionnels suivant les formes prescrites par la loi du 24 avril 1833.

Cette loi étendant des dispositions prises en 1817, nous sommes obligé de remonter jusqu'à cette époque pour examiner comment seront accordés les crédits.

La première disposition légale en matière de crédits additionnels remonte en effet à cette date.

Avant la Restauration, on ne s'était pas préoccupé de la question ; il est vrai qu'alors le budget était voté en bloc et que le gouvernement trouvait facilement, dans la masse des crédits, les moyens de faire face aux dépenses nouvelles ou insuffisamment prévues.

La loi du 25 mars 1817 établit le vote du budget, par ministère, et autorise en même temps le roi (art. 152) à ouvrir des crédits extraordinaires par ordonnances devant être converties en lois à la prochaine session des Chambres.

L'ordonnance du 1^{er} septembre 1827, qui inaugure le vote par sections, distingue les crédits extraordinaires pour cas imprévus et les crédits supplémentaires pour services prévus : les uns et les autres sont ouverts par ordonnance royale, mais les ordonnances ouvrant des crédits extraordinaires sont seules soumises à l'approbation immédiate des Chambres ; les ordonnances ouvrant des crédits supplémentaires sont ratifiées en bloc dans la loi de règlement ; on les a dénommés crédits supplémentaires, et, comme la ratification intervenait très longtemps après l'exécution de la dépense, le contrôle législatif n'était guère efficace.

La loi du 29 janvier 1831 ayant prescrit le vote par chapitre, les crédits additionnels deviennent de plus en plus nombreux, et l'équilibre budgétaire est complètement bouleversé.

Aussi la loi du 24 avril 1833 supprime-t-elle les crédits complémentaires en assimilant au point de vue de la ratification immédiate par le Chambres les crédits supplémentaires aux crédits extraordinaires.

De plus, elle décide que les ordonnances ouvrant les crédits additionnels devront être rendues sur l'avis du conseil des ministres tout entier et non par un seul ministre.

Enfin pour appeler davantage l'attention du Parlement, les propositions de ratification sont réunies dans un projet de loi par le ministre des finances et votées par article ¹.

C'est donc d'après les formes prescrites par cette loi que devront être demandés les crédits additionnels.

Mais comme nous venons de le voir, ceux-ci peuvent être ouverts par le pouvoir exécutif seul, quitte à obtenir l'approbation ultérieure des Chambres.

Il en résulte par conséquent une légère fissure dans le système de 1834, puisqu'il subordonne le paiement de toutes les dépenses sur exercice clos au vote préalable des crédits par les Chambres, et que, d'un autre côté, il n'exige plus qu'une ratification, c'est-à-dire un vote postérieur du Parlement, pour toutes les créances non mentionnées dans les restes à payer.

Et l'on sait combien est dangereux le procédé qui consiste à ouvrir des crédits additionnels de cette façon, car le pouvoir législatif se trouve placé devant le

1. Nous donnons le texte de cette loi à l'annexe I, ainsi que le texte des articles 151 et 152 de la loi du 25 mars 1817 auxquels elle se rapporte, et celui de la loi du 27 juin 1819 dont elle abroge l'article 21.

fait accompli, et il lui est difficile, sinon impossible, de refuser un pareil crédit, alors qu'il n'a pas été à même d'en vérifier, en temps voulu, l'opportunité.

Malgré ce léger défaut, qui allait d'ailleurs disparaître en 1838, et donner naissance à une distinction aussi logique qu'ingénieuse, la loi de 1834 établissait une méthode excellente, quoique péchant peut-être par une réglementation trop rigoureuse.

En effet, elle employait à fond les deux moyens dont nous avons parlé : le premier, principe essentiel, c'est le rattachement des dépenses d'exercices clos aux crédits originaux.

Ce rattachement était opéré :

1° Par les chapitres spéciaux affectés au paiement de ces dépenses ;

2° Par l'établissement des restes à payer ;

3° Par la prise en considération des crédits primitifs dans les opérations du Parlement, soit au moment de l'annulation et du report, soit au moment de la ratification ultérieure.

Quant au second moyen, le contrôle législatif, il se confondait en grande partie avec le premier, et il était rigoureusement obligatoire dans l'immense majorité des cas.

A vrai dire, la nécessité d'attendre la loi de règlement n'entraînait pas, théoriquement, de grands retards pour le paiement des créanciers, puisqu'à cette époque l'exercice se trouvait clos au 31 octobre.

Néanmoins on pouvait envisager un procédé qui permît d'avancer malgré tout l'acquittement de ces créances, d'autant plus que les dates fixées pour les lois de règlement ne devaient pas être observées d'une façon très scrupuleuse, et nous allons voir que, sans porter la moindre atteinte au principe désormais intangible

du rattachement, il était possible de transformer en contrôle ultérieur le contrôle antérieur du Parlement, et ce fut là une des deux réformes qu'allait accomplir l'ordonnance du 10 février 1838.

CHAPITRE VIII.

ORDONNANCE DU 10 FEVRIER 1838 ET DECRET DU 31 MAI 1862.

L'ordonnance du 10 février 1838, à laquelle nous réunissons le décret du 31 mai 1862, puisque ce dernier texte n'a fait que reproduire, dans les articles 123 à 135, les dispositions de la loi du 23 mai 1834 et de cette ordonnance, a apporté plusieurs changements à la législation de 1834.

Tout d'abord, elle a opéré deux modifications qui constituent deux réformes importantes :

D'une part, elle a adouci la règle impérieuse du contrôle législatif préalable ; d'autre part, elle a comblé la petite lacune de 1834 en distinguant, suivant le rapport entre le chiffre des crédits primitifs et le montant des créances non comprises dans les restes à payer, celles qui constitueront un véritable dépassement de crédits, et pour lesquelles elle exigera des Chambres une autorisation antérieure au paiement, et celles qui se maintiendront dans la limite des crédits originaires, pour lesquelles il suffira d'une ordonnance royale.

Ensuite elle a précisé certaines règles particulières, applicables aux ordonnances sur exercices clos.

Enfin elle a créé l'état nominatif.

Nous examinerons successivement ces quatre points dans quatre paragraphes consacrés :

Le premier, à l'intervention législative préalable ;

Le deuxième, aux règles concernant l'acquittement des dépenses non comprises dans les restes à payer ;

Le troisième, aux particularités que présentent les ordonnances émises par rappel d'exercices clos ;

Et le quatrième, aux états nominatifs.

Puis, dans un cinquième paragraphe, nous étudierons le contrôle administratif et judiciaire.

Et pour terminer ce chapitre, nous dirons un mot dans un dernier paragraphe des dépenses qui ne sont pas soumises à la réglementation des exercices clos.

§ 1. — *Suppression de l'intervention législative préalable dans la plupart des cas.*

La loi du 1834 décrétait, dans l'article 8 repris par l'article 124 du décret de 1862, qu'aucune ordonnance sur l'exercice courant, par rappel des exercices clos, ne pouvait être délivrée avant que les crédits eussent été votés par les Chambres dans la loi de règlement ; elle disposait également que ces ordonnances ne pouvaient dépasser le montant des crédits annulés et reportés.

Ce texte sévère, relativement applicable à l'époque de la loi, ne pouvait se maintenir longtemps sans donner prise à de sérieuses difficultés.

En effet, d'un côté, l'époque de la clôture a été de plus en plus avancée ; d'un autre côté, les lois de règlement ont été votées avec des retards de plus en plus importants, et parfois même considérables.

Aussi fallait-il apporter un tempérament à la théo-

rie inflexible d'une intervention législative préalable ; c'est pourquoi l'ordonnance de 1838 contient, à l'article 3, une disposition qui est devenue l'article 125 du décret de 1862, et aux termes de laquelle les ministres ne sont pas tenus d'attendre la loi de règlement pour ordonnancer les dépenses sur exercice clos ; les deux seules conditions pour que l'ordonnancement soit valable, c'est que les crédits primitifs aient été régulièrement ouverts, et que, d'autre part, ces dépenses soient contenues dans les comptes ministériels qui les présenteront comme restes à payer.

Le règlement de comptabilité du Ministère des finances insiste sur cette mesure en disposant, à l'article 153, « que les ordonnances relatives aux dépenses d'exercices clos doivent être renfermées dans la limite des crédits par chapitres qui sont à annuler par la loi de règlement pour les dépenses restées à payer à la clôture de l'exercice ».

Puisque le véritable crédit des chapitres ouverts pour mémoire, sur lesquels sont imputées ces dépenses, résulte au fond des allocations fixées par le budget primitif, c'est-à-dire par le budget dans lequel la dépense était originairement prévue, il est évident que seules pourront être inscrites dans ces chapitres les sommes correspondant à des droits constatés, mais n'ayant pas donné lieu à paiement, et que cette portion de crédits, ayant pour objet des restes à payer, constituera le maximum des imputations autorisées par rappel d'exercices clos, sur l'exercice courant, sans qu'il soit nécessaire de recourir à une intervention préalable des Chambres pour l'obtention de crédits additionnels.

Nous verrons plus loin que ce contrôle de la disponibilité des crédits est exercé par le Ministère des finances, avant la mise en paiement des ordonnances, puis

plus tard par la Cour des comptes, et enfin beaucoup plus tard par le Parlement.

En tous cas, on a pu, sans inconvénient, supprimer ce droit de regard préalable accordé aux Chambres, et dont nous avons dit qu'il ne nous semblait pas un principe essentiel, à condition que le rattachement des créances sur exercices clos fût parfait, ou tout au moins le meilleur possible ; et, en fait, le système fonctionnait fort bien, et on a eu raison, tout en maintenant bien entendu le contrôle ultérieur du Parlement, de limiter l'intervention du pouvoir législatif là où elle est indispensable, c'est-à-dire lorsqu'on se trouve en présence d'une irrégularité grave ; l'ordonnance de 1838 a prévu une telle éventualité, et nous allons voir, en étudiant la deuxième réforme opérée par cette ordonnance, que, dans un cas particulier, le Parlement doit encore donner une autorisation préalable.

§ II. — *Règles concernant l'acquittement des dépenses non comprises dans les restes à payer.*

Ce cas est celui où il y a dépassement de crédits.

Nous avons constaté que toute la comptabilité des exercices clos, si on met à part l'ordonnance de 1822, avait pour but de relier les dépenses payées sur l'exercice courant, mais au titre d'un exercice clos, à cet exercice défunt, précisément pour empêcher toute fausse imputation qui aboutirait à un dépassement de crédits.

L'état des restes à payer est établi de façon à assurer cette liaison ; mais, après que cet état a été dressé, de nouveaux créanciers peuvent faire valoir leurs droits,

droits indiscutables auxquels il faudra bien donner satisfaction.

Que décider devant ces trouble-fête ?

L'idée générale qui domine les règles que l'on doit appliquer au paiement de ces créances intempestives est qu'il faudra, au préalable, demander et obtenir des crédits supplémentaires.

Nous trouvons ce principe dans les trois textes de 1834, 1838 et 1862, mais avec une application différente pour chacun d'eux.

1° Les crédits supplémentaires pouvaient être ouverts par ordonnance royale, en 1834, et nous avons montré l'inconvénient du système.

2° L'ordonnance de 1838 (art. 4) établit une distinction ingénieuse et en même temps très raisonnable : elle maintient l'ouverture des crédits additionnels par une simple ordonnance en ce qui concerne les créances dont le montant est inférieur, ou, tout au plus égal aux crédits annulés, sauf régularisation ultérieure par les Chambres.

Pour celles qui dépasseraient, au contraire, les crédits primitifs, il faudra demander à la loi les crédits nécessaires, et les ministres devront se borner à les constater dans leurs comptes et attendre, pour les ordonnancer, que le Parlement ait accordé l'autorisation, par le vote préalable des crédits.

On se trouve là, en effet, devant une dépense qui a été engagée au-delà des crédits originaires, faute grave dont il est juste que le Parlement apprécie toutes les conséquences, et recherche, s'il en est temps encore, les auteurs responsables.

On a assimilé ces crédits supplémentaires à des crédits complémentaires, et on a tiré argument de cette ressemblance pour prétendre que l'article 126, alinéa

3, avait été abrogé par la loi du 25 janvier 1889, article 4, aux termes de laquelle tous les crédits supplémentaires de régularisation devraient être demandés et obtenus avant le 30 juin, ce qui, dans cette hypothèse, ne donnerait que deux mois pour l'obtention des crédits nécessaires.

Mais, s'il y a une certaine analogie, il ne nous semble pas que ces crédits soient complètement semblables au fond, puisque le crédit complémentaire vise une dépense déjà payée et que, par contre, le crédit supplémentaire d'exercice clos s'applique à une dépense non encore acquittée.

Donc ce sont de véritables crédits additionnels, et il faudra s'adresser aux Chambres pour qu'ils soient accordés.

3° Le décret de 1862, article 126, conserve cette seconde disposition relative au vote par les Chambres des crédits concernant les dépenses qui excèdent les allocations primitives.

Quant à la première, relative aux dépenses qui ne constituent pas des dépassemments de crédits, il remplace l'ordonnance par le décret, ce qui revient au même, mais, ce qui change et élargit la disposition de 1838 qui prévoyait la ratification ultérieure par le Parlement, le décret de 1862 n'exige plus que ce décret soit approuvé par les Chambres à leur plus prochaine session.

Ce texte, très net, soulève deux controverses.

Tout d'abord, on peut se demander si on doit lui appliquer les dispositions prises par la loi du 14 septembre 1879 pour éviter les abus auxquels avait donné lieu l'ouverture par décrets de crédits additionnels :

a) Impossibilité de rendre tout décret tendant à

l'ouverture de crédits additionnels pendant un ajournement des Chambres ;

b) Obligation de les délibérer en Conseil des ministres et de les rendre en Conseil d'Etat ;

c) Obligation d'indiquer les voies et moyens ;

d) Obligation de les soumettre au Parlement dans la quinzaine de la plus prochaine session, afin qu'ils soient régularisés par lui ;

e) Enfin, et comme conséquence, caractère provisoire de ces décrets.

Certains textes prévoient des dérogations à ces dispositions : par exemple, la loi du 18 juillet 1892, pour les crédits additionnels concernant les fonds de non-valeurs ; mais il n'existe pas, à notre connaissance, de texte autorisant les décrets de crédits additionnels pour dépenses d'exercices clos à ne pas se soumettre aux règles générales fixées par la loi de 1879 et qui doivent englober tous les décrets, sauf exception admise par une autre loi.

On peut faire observer, par contre, qu'à côté de la lettre il y a l'esprit de la loi ; or il est certain que, par exemple, la défense de rendre ces décrets pendant l'ajournement des Chambres répondait à des mobiles d'ordre politique inspiré par la conduite de Mac-Mahon en 1877, et il semble que cette interdiction dépasserait la pensée du législateur si on devait l'appliquer aux dépenses d'exercices clos dont le paiement ne paraît pas devoir compromettre la sûreté de l'Etat.

En ce qui concerne l'obligation de délibérer ces décrets en Conseil des ministres, on peut voir l'accomplissement d'une formalité administrative et généralement inutile pour cette catégorie de dépenses.

L'indication des voies et moyens, — qui ne sert d'ail-

leurs pas à grand'chose, — s'impose ici naturellement, et c'est un des rares cas, peut-être le seul, où les ministres auront la joie de trouver des ressources providentielles, puisqu'elles sont fournies par les crédits primitifs, et de pouvoir les indiquer d'un cœur léger sans qu'il leur soit nécessaire de recourir à certaines altérations fâcheuses de la vérité.

En ce qui concerne, enfin, l'obligation de faire approuver ultérieurement ces crédits par les Chambres, il est indiscutable que le décret de 1862 n'en souffle mot.

Mais, en laissant même de côté la question de savoir si la loi postérieure de 1879 lui est applicable, on remarquera que l'article 126 est parfaitement conciliable avec l'article 4 de l'ordonnance du 10 février 1838 ; celui-ci exigeait la ratification des Chambres ; celui-là ne l'exige plus, mais il est dans son droit car un décret peut modifier une ordonnance.

Cependant l'ordonnance de 1838 reprenait sans la changer une disposition fixée par une loi, celle de 1834 qui, dans l'article 9, renvoyait à une autre loi, celle du 24 avril 1833, articles 3, 4, 5, 6¹.

Et ces trois textes étaient d'accord pour préciser que les décrets devaient être ratifiés par les Chambres dans leur plus prochaine session.

Il semble donc que cet article 126 soit illégal à deux points de vue : d'abord, parce qu'il est contraire à des dispositions législatives, et qu'un décret ne peut pas modifier une ou plusieurs lois ; en second lieu, et sans même remonter aux sources, parce qu'il donne au pouvoir exécutif la faculté de faire revivre des crédits annulés par le pouvoir législatif dans la loi de règlement.

1. Pour être complet, il faut ajouter que la loi de 1834 renvoyait également à une autre loi celle du 25 mars 1817.

Mais on peut faire observer que ce dernier argument ne porte pas dans certains cas, lorsque les décrets sont intervenus avant la loi de règlement (art. 125), et que par conséquent il n'y a eu aucune annulation par les Chambres.

De plus, et c'est à notre sens une réfutation absolue des objections faites à la légalité de cet article 126, ces véritables crédits ont été ouverts par le budget primitif, et ce sont eux et eux seuls que ces décrets font revivre.

On peut considérer qu'ils étaient en réserve, et qu'il est parfaitement régulier de les faire sortir de leur retraite, par une simple mesure du pouvoir exécutif, lorsqu'il est nécessaire de les employer.

Donc il nous semble qu'on peut admettre, sans aucune restriction, le texte de l'article 126, au moins dans les trois premiers alinéas, puisque en fin de compte ces crédits ont bien été votés par les Chambres originaires, ce qui constitue le point essentiel.

Ajoutons qu'aux termes de la loi de finances du 20 mars 1902, article 77 : « Par dérogation à la loi du 12 août 1876, les demandes de crédits, spéciaux d'exercices clos (et périmés) formées par les divers services seront réunies par le ministre des finances et présentées aux Chambres dans des projets de lois distincts de ceux portant ouverture de crédits extraordinaires ou supplémentaires sur les exercices en cours. »

Par contre le dernier alinéa de cet article 126, consacré toujours aux crédits supplémentaires, mais cette fois relatifs à des services votés, paraît bien avoir été abrogé par la loi du 25 janvier 1889, article 4, paragraphe 3.

L'article 126 décide en effet, à cet alinéa : « Les charges publiques obligatoires dont l'évaluation n'a

pu être fixée que provisoirement par le budget, et dont la limite ne devient définitive que par le résultat de l'exécution même du service, sont l'objet de propositions spéciales dans la loi de règlement, conformément à l'article 32 », une des rares dispositions ajoutées à la loi de 1834, article 9, et à l'ordonnance de 1838, article 4.

D'autre part, l'article 32, dont nous avons parlé dans le chapitre consacré à la clôture de l'exercice, est ainsi conçu, nous ne citons que le dernier paragraphe, le seul qui nous intéresse : « ... Les opérations de régularisation postérieure à la clôture de l'exercice sont l'objet de dispositions spéciales dans la loi de règlement. »

Or la loi du 25 janvier 1889, à l'article 4, paragraphe 3, ne donne que jusqu'au 30 juin de la deuxième année « pour l'autorisation et la régularisation, par des crédits supplémentaires, des dépenses afférentes aux charges publiques rendues obligatoires par la loi de finances, et dont le montant ne peut être connu définitivement qu'après l'exécution du service », c'est-à-dire, en termes plus simples, que la loi de 1889 fixe comme dernière limite la date du 30 juin pour la régularisation par des crédits supplémentaires des dépenses afférentes à ces mêmes services votés.

Donc, comme il s'agit bien là de véritables crédits complémentaires, puisque, contrairement aux dépenses non acquittées que mentionne l'article 126, dans les trois premiers alinéas, les crédits visés à l'alinéa 4 s'appliquent à des dépenses, qui ont été payées réellement, la loi de 1889 abroge, sans aucun doute semble-t-il, ce dernier alinéa de l'article 136, et l'on peut conclure que, d'après la pensée du législateur en 1889, et contrairement au décret de 1862, les ministres ordonnateurs ne doivent pas attendre la loi de règlement

pour demander les crédits additionnels nécessaires à la régularisation des paiements effectués au titre des services votés.

Telles sont les prescriptions qui gouvernent le paiement des dépenses relatives aux créances constatées en addition de restes à payer.

Ces dépenses, comme toutes les dépenses d'exercices clos, et comme toutes les dépenses publiques ¹, ne peuvent être payées qu'après un ordonnancement ou un mandatement préalables.

Mais elles ne ressemblent pas complètement aux autres.

Elles en diffèrent sur deux points spéciaux que nous allons étudier, en examinant les particularités que présentent les ordonnances émises par rappel d'exercices clos.

§ III. — *Règles spéciales aux ordonnances sur exercices clos*

D'après le décret de 1862, article 130. (texte identique à celui de 1838, art. 5), ces ordonnances sont : 1° nominatives ; 2° valables seulement jusqu'au 31 décembre de l'année pendant laquelle elles ont été émises.

Elles sont nominatives, c'est-à-dire individuelles, à cause du contrôle.

En effet, nous allons voir plus loin qu'on les rappro-

1. Sauf les dépenses budgétaires relatives à la dette, à la solde, aux traites de la marine et des affaires étrangères, aux deux Chambres, aux fonds secrets, aux services régis par économie, au service de la remonte, aux achats à commission, aux achats d'instruments astronomiques, aux avances pour frais de tournée et de voyage, aux paiements par acomptes, aux multiples avances diverses, et sauf enfin celles qui sont exécutées à l'étranger.

chera d'états eux-mêmes nominatifs, et que c'est cette comparaison qui permettra de vérifier si elles se renferment à l'intérieur des crédits restés disponibles. Nous n'insistons pas sur cette question que nous allons retrouver au paragraphe suivant.

En second lieu, elles ne sont valables que jusqu'à la fin de l'année pendant laquelle elles ont été délivrées.

Nous savons que toutes les autres ordonnances, au contraire, sont valables jusqu'au 30 avril de la deuxième année, puisque précisément ce délai de quatre mois constitue la période complémentaire de l'exercice pendant laquelle doivent finir d'être apurées, en principe, toutes les opérations de recettes où de dépenses auxquelles il a donné naissance.

A cette date du 30 avril, toutes les ordonnances sont annulées automatiquement, car l'exercice est clos.

Il faudra donc une autre ordonnance, qui portera le millésime du nouvel exercice, et qui sera imputée sur les chapitres d'exercices clos.

Et ces ordonnances ne seront valables que jusqu'au 31 décembre.

Pourquoi ?

Il y a deux raisons, une mauvaise et une bonne.

La première que l'on donne parfois¹, serait historique : cette limitation se rapportait à la durée de l'exercice qui, au moment où ces dispositions ont été formulées, se poursuivait, d'après l'ordonnance de 1822 jusqu'au 31 décembre de la deuxième année.

Cette raison nous semble une erreur complète.

En effet l'article 130 est emprunté textuellement à l'ordonnance de 1838, article 5, et, au moment où fut

1. J. Rendu, *op. cit.*, p. 76.

rendue cette ordonnance qui contient pour la première fois une pareille disposition, l'exercice était clos, non pas à la fin de l'année, en vertu de l'ordonnance du 14 septembre 1822, mais au 30 septembre pour les ordonnancements et au 31 octobre pour les paiements, d'après l'ordonnance du 11 juillet 1833.

Il y avait même eu auparavant, une autre ordonnance rendue le 31 août 1825, et qui fixait, comme dates de clôture, les 30 septembre et 30 novembre.

Donc les délais prévus en 1822 étaient doublement inapplicables, puisqu'ils avaient été modifiés deux fois.

La deuxième raison, la seule vraie, est celle de la déchéance quinquennale.

Si une ordonnance émise pour le paiement d'un acte générateur remontant à quatre ans et aux quatre premiers mois de l'exercice originaire, était valable jusqu'au 30 avril, le créancier pourrait se faire payer sa dette au début de la sixième année, opération qui violerait la règle posée par la loi du 29 janvier 1831, et l'article 136 du décret de 1862.

Donc, à défaut de paiement avant le 31 décembre, l'annulation a lieu d'office, à cette époque, par les comptables, et le réordonnancement ne peut être effectué que sur une nouvelle réclamation des créanciers.

Le règlement du Ministère des finances, par application de cet article 130, dispose à l'article 161 que les crédits de délégation non consommés au 31 décembre de chaque année, sont annulés dans la comptabilité des ordonnateurs secondaires, et que les mandats délivrés sur ces crédits, cessent d'être payables à la même époque ; et d'après un arrêt du Conseil d'Etat, rendu le 31 mars 1874, si le titulaire d'un mandat de paiement ne l'a présenté qu'après la clôture des paiements, c'est à lui de supporter les conséquences de son retard, et il ne saurait réclamer des intérêts à l'Etat.

Enfin, pour assurer la stricte application de cette règle, « toute ordonnance et tout mandat concernant l'acquittement de dépenses des exercices clos (ou périmés) doit indiquer l'exercice auquel appartient la dépense à payer, et, s'il s'agit de créances se rapportant à plusieurs exercices, les sommes afférentes à chacune d'elles doivent être détaillées et totalisées ». (*Circulaire de la comptabilité publique* du 30 juin 1879, § III.)

Donc, établies nominativement, et de durée limitée au 31 décembre, telles doivent être les ordonnances sur exercices clos.

Nous avons dit qu'elles étaient nominatives pour permettre les comparaisons avec les restes à payer, et faciliter le contrôle.

Nous allons maintenant voir ce que sont ces états, et comment on les dresse.

§ IV. — *Etat nominatif des restes à payer*

Cet état n'était pas prévu par la loi de 1834.

C'est l'ordonnance de 1838 qui l'a créé, dans l'article 2, disposition qui a été reprise textuellement par le décret de 1862 à l'article 129.

On entend par états nominatifs des tableaux qui mentionnent individuellement chaque créancier avec le montant de sa créance, lorsque celle-ci n'a pas été payée au 30 avril, qu'elle ait été ordonnancée ou non.

Ces tableaux sont établis, pratiquement, dès la clôture de l'exercice, c'est-à-dire à partir du 30 avril, contrairement à la théorie, (art. 129 du décret de 1862, ordonnance de 1838, art. 2.) d'après laquelle ils ne devaient être dressés qu'au moment où les comptes

ministériels sont arrêtés définitivement, ou bien après ces comptes, au fur et à mesure que l'on constatait de nouvelles créances.

Nous verrons que le décret du 22 février 1916, (au bout de cinquante ans), a donné une sanction officielle à ce procédé irrégulier, mais qui, en fait, a toujours fonctionné, et nous montrerons qu'il était impossible d'agir autrement, c'est-à-dire de suivre à la lettre les prescriptions de 1862.

Voici comment on établit ces états :

Au 30 avril de chaque année, l'administration centrale des ministères, ainsi que tous les ordonnateurs secondaires, dressent un état des restes à payer concernant les créances engendrées par l'exercice qui vient d'être clos.

Il s'agit des créances établissant des services faits du 1^{er} janvier au 31 décembre (ou exceptionnellement au 31 janvier) mais non encore payées au 30 avril, que ces créances aient été ordonnancées avant le 31 mars, mais non payées avant la fin du mois suivant, ou bien qu'elles n'aient pas été ordonnancées au 31 mars. Il faut donc, en un mot, relever toutes les sommes dues, mais non payées au titre de l'exercice qui vient de se clore.

Pour les dépenses exécutées sur ordonnances de délégation, les ministres se font adresser par les ordonnateurs secondaires de leur ressort des états de créances liquidées, mais non mandatées, et des états de créances mandatées mais non payées.

Une circulaire du Ministère de l'intérieur, en date du 31 janvier 1901, indique, ou plutôt, rappelle aux préfets les règles à observer pour ces états.

Tous ces états doivent mentionner personnellement chaque créancier avec un numéro spécial.

Ils sont centralisés par chacun des ministères qui, aussitôt que le compte définitif de l'exercice est arrêté, les réunit en un état général de tous les restes à payer par numéro de créances et nom de créancier, mais on n'attend pas cet état général pour faire payer les ordonnances : pratiquement on se contente des premiers.

Signalons que, d'après l'article 123 du décret de 1862, la formation de ces états nominatifs, n'a pas lieu pour les arrérages de rentes perpétuelles et pour les intérêts de cautionnements, dont la dépense résulte de titres inscrits sur les livres de la dette publique. Il n'est établi pour ces deux services que des bordereaux sommaires par nature de dettes .

Donc, l'état général, établi comme nous venons de le dire, est complété par le ministre des finances, qui y ajoute le résultat des bordereaux établis pour les rentes perpétuelles et les intérêts de cautionnements.

En ce qui concerne les nouvelles créances constatées en addition des restes à payer, c'est-à-dire qui n'ont pas figuré sur ces états, le règlement de comptabilité du Ministère des finances prescrit (art. 155) que de nouveaux états doivent être dressés exactement dans les mêmes formes.

Enfin, les articles 155 et 209 de ce même règlement disposent qu'en cas d'erreur concernant la désignation, soit des noms et qualités des créanciers, soit des sommes revenant à chacun d'eux, un avis rectificatif, joint à l'état erroné, fait connaître la nature des substitutions ou des changements dont les premières indications ont été reconnues susceptibles.

Tous ces états, une fois dressés, sont remis en double expédition au Ministère des finances, une pour la direction du mouvement général des fonds, en vue du contrôle administratif, l'autre à la Cour des comptes,

en vue du contrôle judiciaire, et ce sont maintenant ces deux contrôles que nous allons étudier.

§ v. — *Contrôle administratif et judiciaire*

a) *Contrôle administratif.* — L'ordonnance de 1838, art. 6, et le décret de 1862, art. 131 (ces deux textes sont identiques), posent le principe d'un contrôle administratif exercé par le ministre des finances et préalable au paiement des dépenses sur exercices clos.

Mentionnons d'abord que, d'après le règlement de comptabilité du Ministère des finances (art. 160), « les ordonnances directes ou de délégation relatives à des dépenses d'exercices clos, ainsi que les mandats délivrés en vertu des ordonnances de délégation, doivent relater le numéro d'ordre donné à chaque créance sur les états nominatifs de restes à payer ».

Rappelons également ce que nous avons dit au paragraphe 3 que toute ordonnance et tout mandat de paiement par rappel d'exercice clos doit indiquer l'exercice auquel appartient la dépense à payer.

Par suite le contrôle préventif de l'administration sera facile.

Puisque le ministre des finances, par l'intermédiaire du mouvement général des fonds, doit s'assurer que les créances ordonnancées s'appliquent bien à des crédits restés disponibles, autrement dit qu'elles font partie des restes à payer, il rapprochera chaque ordonnance de l'état nominatif, et la comparera avec les indications portées sur cet état.

Si les mentions sont concordantes, il en autorisera le paiement ; si, au contraire, la créance ne figure pas

sur l'état nominatif, ou si elle y figure pour un chiffre inférieur à celui qu'elle comporte, il en refusera le paiement, et le ministre devra se faire ouvrir des crédits additionnels, soit par décret, si la créance, quoique n'étant pas inscrite sur l'état nominatif, reste dans la limite des crédits originaires, soit par les Chambres, si elle les dépasse.

Signalons enfin que le contrôle administratif s'exerce d'une façon différente pour toutes les dépenses qui sont payées sans ordonnancement préalable.

Par exemple, pour les rentes perpétuelles et pour les intérêts des cautionnements, il est impossible de dresser des états de restes à payer, les droits des créanciers de cette catégorie résultant d'inscriptions sur les livres du Trésor, et ils sont payés sur simple présentation des titres ; souvent même les créanciers sont inconnus (tous ceux qui présentent au paiement des titres au porteur) ; dans tous ces cas, d'après l'article 133 du décret de 1862, la vérification par créances individuelles et la formation des états nominatifs n'ont pas lieu ; il n'est établi que des bordereaux sommaires, car il ne peut y avoir en l'espèce aucune fraude à craindre.

Pour les services de la dette viagère, des pensions, de la solde et des autres dépenses payables sur revues, il est également impossible de déterminer en clôture d'exercice le montant des restes à payer : les créanciers peuvent être morts et leurs pensions éteintes.

Dès lors, les paiements réellement effectués jusqu'à la clôture de l'exercice servent seuls de base au règlement des crédits ; les paiements postérieurs à la clôture de l'exercice sont imputés sur les crédits des chapitres correspondants de l'exercice en cours.

Mais, en fin d'exercice, le transport en est effectué

à un chapitre spécial au moyen d'un virement de crédit autorisé chaque année par un décret qui est soumis à la sanction législative avec la loi de règlement concernant l'exercice expiré (art. 128 du décret de 1862, qui emprunte cette disposition à la loi du 8 juillet 1837, art. 9, et à l'ordonnance du 31 mai 1838, art. 102).

Donc, à part ces quelques exceptions, le contrôle administratif s'exerce préventivement par le ministère des finances et porte sur la disponibilité des crédits, vérifiée grâce à une comparaison, avant tout paiement, entre les ordonnances sur exercices clos et les états nominatifs des restes à payer.

Observons d'ailleurs que ce contrôle n'est pas particulier aux créances d'exercices clos, et s'applique à toute dépense publique ; pour les mandats émis par les ordonnateurs secondaires, c'est le comptable qui vérifie la disponibilité des crédits ; mais, pour toutes les ordonnances, directes ou de délégation, c'est le mouvement général des fonds qui, par un visa sur les dites ordonnances, s'assure qu'elles se renferment dans les limites générales d'un crédit régulièrement ouvert, et dans le cadre plus étroit des disponibilités procurées par la distribution mensuelle des fonds.

Les deux seules différences consistent dans la nature de ces créances, évidemment, et dans l'emploi d'états nominatifs comme moyen de contrôle.

Ajoutons que ce contrôle administratif se superpose à un premier contrôle qui devrait théoriquement suffire s'il était parfait : celui qu'exerce le contrôleur des dépenses engagées par le visa des ordonnances sur exercices clos (comme toutes les autres ordonnances, d'ailleurs), et par le visa des états nominatifs.

b) Contrôle judiciaire. — Ce contrôle est exercé

par la Cour des comptes. Examinons comment elle procède, et à quelles sanctions il aboutit¹.

La Cour des comptes reçoit plusieurs documents.

D'abord, une des deux expéditions des états nominatifs mentionnant les restes à payer, et dressés par chaque ministère liquidateur.

Ensuite, le ministre des finances lui remet des bordereaux nominatifs dressés en fin d'année par les agents du Trésor et comprenant, par exercice, ministère et chapitre, les paiements effectués pendant l'année pour dépenses d'exercices clos.

Il lui remet également les états sommaires formés pour les rentes perpétuelles (titres nominatifs) et les intérêts des cautionnements.

Afin de faciliter le travail des comptables et de hâter l'établissement du tableau dressé en fin d'année, une circulaire de la comptabilité publique (30 janvier 1879, §3) leur prescrit d'établir mensuellement des bordereaux détaillés concernant ces dépenses.

Il ne faut pas confondre ces bordereaux nominatifs dressés par les comptables au 31 décembre, en vertu de l'article 132, et mentionnant les paiements effectués, avec les états nominatifs dressés par les ordonnateurs, théoriquement, dans leurs comptes ministériels et, pratiquement, à la clôture des paiements, en vertu de l'article 129, états qui mentionnent non les paiements effectués, mais, au contraire, les paiements à effectuer.

Il y a en réalité deux états nominatifs, l'un antérieur aux paiements, l'autre postérieur, et c'est par la comparaison de ces deux états que s'effectuera le contrôle de la Cour des comptes.

1. Les textes sont : lois du 23 mai 1834, art. 8, 9, 10; ordonnances du 10 février 1838, articles 2, 5, 7, 8, 11; décret du 31 mai 1862, articles 127, 128, 129, 130, 132, 133, 135.

La Cour des comptes rapprochera donc les paiements effectués au titre des exercices clos, et dont la liste est fournie par les comptables, des paiements prévus dans les états nominatifs dressés par les ordonnateurs.

Ce rapprochement est, à lui seul, tout à fait suffisant ; mais pour ajouter encore une seconde preuve, les paiements effectués et déjà mentionnés dans les comptes des comptables se trouvent retracés une seconde fois dans les comptes des ordonnateurs et dans le compte général de l'administration des finances qui contiendront (les premiers, par exercice, le second, par année) un tableau spécial présentant le détail des crédits annulés par la loi de règlement, des crédits additionnels ouverts par des lois ou par des décrets, des créances non acquittées, quelle que soit l'époque où elles ont été constatées, et enfin de tous les paiements effectués jusqu'au terme de la déchéance.

La Cour des comptes a donc en main tous les documents nécessaires pour vérifier la régularité des dépenses sur exercices clos.

Mais, pour opérer une centralisation indispensable, chaque conseiller référendaire et chaque auditeur rapporteur ne vérifiant qu'une petite partie des opérations sur exercices clos, celle qui se trouve dans le compte qui lui a été remis, et afin d'avoir une vue générale sur l'ensemble des opérations annuelles, dont chaque membre de la Cour ne connaît qu'un résultat fragmentaire, il a paru nécessaire de réunir toutes ces indications morcelées, et on les a englobées dans le résumé général des virements de compte, que présente un fonctionnaire créé par l'ordonnance du 9 juillet 1826, rattaché à la Direction du budget et du contrôle financier, et dénommé agent comptable des vire-

ments de compte, chef du bureau des écritures centrales.

D'après l'ordonnance du 10 février 1838, reproduite par l'article 135 du décret de 1862, « il sera rendu compte à la Cour des comptes, dans le résumé général des virements de compte, de toutes les opérations relatives à l'apurement des exercices clos ».

Il y a donc non pas un compte, mais un exposé des opérations d'apurement d'exercices clos, présenté par l'agent comptable des virements de compte ; et, si cet agent est chargé de rassembler toutes les indications qu'il reçoit des autres comptables, il ne faut chercher, pour expliquer les causes d'une pareille attribution, aucune raison doctrinale, mais une simple raison pratique de commodité.

Voici maintenant comment on va procéder.

Chaque rapporteur commence par pointer¹, conformément aux pièces justificatives, les paiements d'exercices clos sur les états nominatifs dressés par les comptables ainsi que nous venons de le dire, et joints à chacun de leurs comptes.

Puis le rapporteur propose et la Chambre ordonne le renvoi de ces états ainsi vérifiés au rapporteur chargé du compte des virements.

Ce dernier rapporteur rapprochera, par pointages successifs, les divers états les uns des autres, et enfin les comparera au compte d'apurement des exercices clos joint au résumé général des virements.

Et une fois cette dernière phase terminée, la Cour des comptes est en mesure d'apprécier la régularité

1. En argot (si on peut dire) de la Cour des comptes, cette opération peu attrayante qui consiste à pointer chaque pièce s'appelle « aboyer », car elle est exécutée sur un double exemplaire par deux conseillers dont l'un pointe les chiffres que l'autre appelle ou « aboie ».

des opérations effectuées au titre des exercices clos, dans la déclaration générale d'année (et non pas dans la déclaration générale d'exercice comme pour les dépenses sur les exercices périmés, car les ordonnances sur exercices clos sont, nous le rappelons, valables seulement jusqu'au 31 décembre de l'année où elles ont été émises).

Nous n'avons pas à retracer tout le mécanisme des déclarations générales d'année et d'exercice, et nous nous bornons à donner le dispositif de la première, dont le numéro 3 seul nous concerne.

La Cour déclare :

1. Que le compte général de l'administration des finances pour l'année..... est d'accord, soit pour les opérations qui s'appliquent au budget de l'Etat, soit pour celles qui sont relatives aux services de trésorerie, avec les arrêts rendus sur les comptes individuels présentés par les agents comptables des finances, pour l'année..... (état n° 1).

2. Que le bilan de l'administration des finances au 1^{er} janvier..... est également d'accord avec les résultats des arrêts rendus sur les mêmes comptes (état n° 2).

3. Que les opérations comprises au compte d'apurement des exercices clos ont été faites conformément aux règles tracées par les articles 8, 9, 10 de la loi du 23 mai 1834 (état n° 3).

Les états 1 et 2 sont des *états de concordance*. L'état n° 3, correspondant au n° 3 du dispositif, n'est pas un *état de concordance*, mais un *état de situation* des exercices clos.

Il reproduit toutes les opérations de l'année effectuées au titre des exercices clos, et la situation au 1^{er} janvier de l'année suivante.

Les infractions à la loi de 1834 (et bien entendu à toutes les dispositions ultérieures, quoiqu'elles ne soient pas mentionnées expressément) sont relevées et inscrites dans un état annexe, état n° 3 bis.

Ces infractions sont de deux sortes : dépassements de crédits, ordonnances payées après le 31 décembre.

La Cour doit, en effet, s'assurer que les dépenses sur exercices clos ont été ordonnancées sur les crédits restés ou mis à la disposition des ministres (note première présidence, n° 54, page 6).

Elle doit, en second lieu, vérifier qu'aucun paiement n'a été fait après le 31 décembre de l'année où l'ordonnance a été émise, et elle rejette tout paiement exécuté postérieurement à cette date (note première présidence, n° 14, 1839).

Et les observations que peut faire la Cour sur ces deux points donnent lieu, non à des arrêts, mais à des référés, c'est-à-dire à une correspondance administrative entre le premier président et les services intéressés, à moins que les infractions présentent un certain caractère de gravité ou de permanence et soulèvent des questions d'ordre général, auquel cas elles sont mentionnées dans le rapport public.

Il s'agit en effet non de juger des comptables, mais de contrôler des ordonnateurs, et dans cette attribution, la Cour n'apparaît plus comme un tribunal, mais comme un auxiliaire du Parlement.

C'est lui, en effet, qui appréciera en dernier ressort la responsabilité des ministres, quand sera votée la loi de règlement.

Mais ce contrôle législatif succédant au contrôle judiciaire ne s'est presque jamais exercé d'une façon efficace, car les lois de règlement interviennent très tard et n'ont plus malheureusement qu'un intérêt rétrospectif.

Il faut donc compter avant tout sur les deux contrôles administratif et judiciaire pour assurer une observation rigoureuse des règles qui gouvernent la comptabilité des exercices clos.

§ 6. — *Dépenses non soumises à la réglementation des exercices clos*

Ces règles, que nous venons d'étudier, s'appliquent, en principe, à toutes les dépenses publiques.

Quelques dépenses cependant n'y sont pas soumises ; nous allons donner la liste de celles qui font ainsi exception, afin d'être complet, mais nous nous bornerons à les énumérer, car elles ne présentent que peu d'intérêt théorique ou pratique.

Les budgets annexes sont régis par le décret de 1862, avec cette seule différence que les créances d'exercices clos ne sont pas comprises dans le compte spécial rendu à la Cour par l'agent des virements. Il suit de là que la comparaison des paiements avec les états nominatifs doit être réservée respectivement aux rapporteurs de chacun des budgets annexes (note première présidence, n° 63, page 5).

Par contre, échappent à la réglementation de 1862 : les dépenses cadastrales, celles qui concernent les contributions directes (elles font l'objet d'une application spéciale dont on trouvera les modalités dans la circulaire du 20 décembre 1834), les frais de poursuite et d'instance, tous autres frais judiciaires susceptibles de tomber à la charge de l'Etat et, en général, les remboursements et restitutions (circulaire du 10 mai 1835).

*
**

Tel est le détail du mécanisme qui fait, ou plutôt qui faisait fonctionner la comptabilité des exercices clos.

Ainsi conçu et appliqué, il a donné de bons résultats et s'est maintenu pendant plus de cinquante ans, pendant quatre-vingts ans même si, comme on le doit, on en fait remonter l'origine à la loi du 23 mai 1834 qui a posé les principes fondamentaux.

Il assurait un très bon rattachement des créances payées sur l'exercice en cours à l'exercice de leur naissance, ce qui est, nous l'avons vu, le point essentiel, et il garantissait le contrôle législatif là où il est nécessaire.

Les deux seuls reproches qu'on pouvait lui faire, et qu'il méritait, tout au moins le second, il faut le reconnaître, c'était, d'une part, le retard qu'il imposait aux créanciers obligés d'attendre le réordonnement de leurs créances, retard beaucoup moins long en pratique qu'en théorie, comme nous le verrons quand nous étudierons le décret du 22 février 1916, et surtout le travail considérable qu'infligeait aux bureaux cette obligation même du réordonnement.

C'était là évidemment le point faible du système, non qu'il péchât par quelque erreur ou quelque lacune, mais au contraire, peut-on dire, par un surcroît de précautions qui ne semblaient pas indispensables, et c'est sur ce point qu'on l'a attaqué tout d'abord.

CHAPITRE IX

DECRET DU 5 MAI 1914

Il y a en effet toute une catégorie de créances qui ne risquent pas de prêter à des fraudes plus tard : ce sont celles qui ont été ordonnancées ou mandatées avant le 31 mars, mais non payées avant le 30 avril.

La législation antérieure à 1914 les englobait avec les autres, et mettait sur le même pied, créances ordonnancées et créances non ordonnancées, alors que les premières méritent un traitement de faveur, et sans aucun danger.

La règle uniforme et inflexible devait plier devant cette évidence qu'une créance ordonnancée au 31 mars ne peut plus, par la suite, faire l'objet d'aucune fausse imputation, et le décret du 5 mai 1914 a eu justement pour but d'en autoriser l'acquittement immédiat.

Aux termes de ce décret, les créances ordonnancées ou mandatées avant le 31 mars, mais non payées avant le 30 avril, pourront être payées jusqu'au 31 juillet sans réordonnancement préalable.

Evidemment, puisque ces ordonnances continuent à être annulées le 30 avril, c'est une sérieuse entorse aux principes de notre comptabilité, d'après lesquelles toutes les dépenses publiques (sauf les exceptions énumérées plus haut), ne doivent être payées qu'après ordonnancement ou mandatement antérieur.

Aussi, pour respecter ces règles vénérables et qui, d'ailleurs, sont toujours excellentes, ces dépenses ne sont-elles pas payées à titre budgétaire, mais comme opérations de trésorerie.

Les comptables doivent en effet les imputer en dépenses à ce compte de trésorerie au moment où ils les paient aux ayants droit ; puis, ils adressent aux ordonnateurs, avant le 15 novembre, des relevés indiquant la nature des créances, les noms des créanciers et la somme payée à chacun d'eux (notons qu'ils ont déjà envoyé périodiquement à la comptabilité publique des états spéciaux mentionnant toutes les dépenses ainsi soldées) ; dès le reçu de ces relevés, les ministres ordonnancent sur le chapitre des exercices clos le montant de ces dépenses au nom des comptables qui les ont acquittées ; toutes ces ordonnances sont centralisées au Ministère des finances ; puis celui-ci renvoie aux comptables ces ordonnances régulièrement imputées sur chapitres d'exercices clos ; et alors le comptable en fait recette à son compte de trésorerie qui se trouve ainsi exactement balancé.

Précisons plusieurs points :

1. Ces dépenses ordonnancées avant le 31 mars et payées entre le 1^{er} mai et le 31 juillet ne figurent pas en détail sur l'état nominatif, comme l'exige l'article 129 du décret de 1862 ; elles n'y sont reproduites que pour le montant global des ordonnances qui les concernent.

2. Les ordonnances sont toujours annulées au 30 avril ; les dépenses continuent cependant à être payées jusqu'au 31 juillet, et les ordonnances ultérieures sont des ordonnances de régularisation, c'est-à-dire que, contrairement à toutes les autres ordonnances, elles interviennent après le paiement.

3. Ces ordonnances sont collectives, c'est-à-dire qu'elles embrassent tous les créanciers qui ont été ainsi payés.

4. Ces ordonnances transforment en opération bud-

gétaire l'opération de trésorerie effectuée par le comptable au moment du paiement.

5. Ces ordonnances de régularisation ne peuvent s'appliquer, comme nous l'avons déjà dit, qu'aux dépenses régulièrement ordonnancées avant le 31 mars et non payées au 30 avril.

6. Enfin, ce décret ne concerne pas les ordonnances émises sur les chapitres de dépenses d'exercices clos ou périmés, à l'égard desquelles les règles antérieurement en vigueur sont maintenues, c'est-à-dire que ces ordonnances ne sont valables que jusqu'au 31 décembre seulement pour les exercices clos, et jusqu'au 30 avril pour les exercices périmés.

Donc pour toutes les autres dépenses, soit :

1° Les dépenses non ordonnancées le 31 mars au titre de l'exercice qui vient d'être clos ;

2° Les dépenses ordonnancées au 31 mars au titre de cet exercice, mais non payées au 31 juillet sur le compte de trésorerie ;

3° Enfin, les dépenses ordonnancées régulièrement sur les chapitres d'exercices clos,

les anciennes règles de 1834 et 1838 continuaient à s'appliquer.

Ce décret était intéressant, au point de vue théorique, par la distinction qu'il établissait entre les dépenses ordonnancées au 31 mars et celles qui ne l'étaient pas, distinction rationnelle et qui servira de base au système ultérieur de 1923.

Pratiquement, il avait deux avantages : le premier, assez faible, c'était d'épargner aux créanciers une attente qui, seulement dans de rares cas, pouvait se trouver assez longue.

Dans l'immense majorité des cas, en effet, les restes à payer étaient établis provisoirement sitôt la clô-

ture de l'exercice, ce qui permettait d'en effectuer le paiement dès la fin de mai ; et lorsque les créanciers ne se faisaient pas payer, c'était la plupart du temps par suite d'un retard imputable à eux seuls et non, si ce n'est exceptionnellement, par suite d'un retard imputable à l'administration.

Donc, à ce point de vue, ce décret n'était guère utile, aussi peu d'ailleurs que toute autre disposition officielle puisque, en fait, la lenteur des paiements provenait non des services, mais des intéressés eux-mêmes.

Le seul avantage, et celui-là considérable, c'était de soulager dans de grandes proportions le travail des bureaux, puisque l'obligation du réordonnement individuel était supprimée pour toutes les dépenses ordonnancées au 31 mars.

En effet, l'ordonnance de régularisation qui intervenait dans la suite était collective et par conséquent le nombre des pièces à établir se trouvait diminué.

On n'a d'ailleurs pas pu apprécier immédiatement les bons résultats de ce nouveau système, à cause de la guerre qui a naturellement bouleversé toutes les conditions normales de paiement sur exercices clos ; mais il a servi d'amorce à la grande réforme de ces dernières années, et l'on peut dire que, s'il a été abrogé en 1923, le décret du 29 juillet s'en est largement inspiré et l'a fait en quelque sorte revivre sur une base simplement élargie, et dont il exploite à fond toutes les conséquences.

CHAPITRE X

LOI DU 15 JUILLET 1914

Si nous n'avons que des compliments à adresser au décret de 1914, il n'en est pas de même en ce qui concerne la loi du 15 juillet 1914.

Cette loi, en effet, estimant qu'il était assez difficile de suivre l'exécution parallèle de cinq exercices, et ayant remarqué que les paiements effectués les quatrième et cinquième années étaient en général peu importants, se proposait d'apporter à la fois plus de simplicité et des garanties plus efficaces au fonctionnement des dépenses sur exercices clos.

Et dans cette intention, elle n'avait rien trouvé de mieux que de décider, article 70 :

« A l'expiration de la troisième année à partir de l'ouverture de l'exercice, les crédits applicables aux dépenses restant à solder demeurent définitivement annulées, et l'exercice cesse de figurer dans la comptabilité des ministères.

« Les créances que les ministres ont à solder postérieurement à cette époque sont soumises au régime en vigueur pour les créances des exercices périmés, sans qu'il soit en rien modifié aux droits des créanciers de l'Etat, tels qu'ils résultent des articles 9 et 10 de la loi du 29 janvier 1831. »

Le supplément de garanties résultait, d'après cette loi bizarre, de ce que les créances sur exercices clos seraient tombées, au bout de trois ans, au rang de dépenses sur exercices périmés ; il aurait donc fallu,

dans tous les cas, avant qu'elles fussent acquittées, une ouverture de crédits extraordinaires spéciaux par les Chambres.

Nous avons vu qu'avec le système de 1838 les garanties étaient parfaitement suffisantes, puisque, précisément, cette ordonnance a réduit, et avec raison, l'intervention obligatoire du Parlement là où seulement elle était indispensable.

Nous ne comprenons donc pas à quoi pouvait servir tout ce luxe de précautions nouvelles, quels résultats il aurait donnés, et ce qu'il aurait ajouté au système antérieur qui présentait toutes les sûretés désirables.

Quant au chiffre des paiements effectués les quatrième et cinquième années, le législateur n'a guère eu de chance, car il les estimait peu importants, et ils ont atteint, au contraire, des proportions considérables en 1915.

Mais si le nombre des créances se trouvait énorme, chacune en elle-même était relativement peu importante.

Le projet de loi spécial présenté en octobre 1915 a pris un développement inusité, hors de proportion avec les intérêts en jeu, et, bien que le total fût élevé, il était un peu ridicule de déranger le Parlement pour un ensemble de sommes insignifiantes.

Quant à la simplicité qu'on se vantait d'obtenir, il suffit d'indiquer que, désormais, il aurait fallu distinguer entre les créances d'exercices clos proprement dites, les créances d'exercices clos assimilés, quant à la procédure, aux créances d'exercices périmés, et les véritables créances d'exercices périmés.

Il serait cruel d'insister davantage sur cette loi saugrenue, et nous nous contenterons de dire qu'elle a été provisoirement — donc définitivement — suspendue par une loi du 28 septembre 1916, art. 10.

CHAPITRE XI

MESURES DE GUERRE

Cette loi du 28 septembre 1916, bien que faite et promulguée pendant la guerre, se contente d'abroger, à l'article 10, une loi antérieure à la guerre, qu'elle semble condamner sans rémission, malgré les termes restrictifs du législateur qui ne pouvait se déjuger ouvertement à vingt-sept mois d'intervalle.

En fait, on n'est jamais revenu sur ce point, heureusement.

Au contraire, les nombreuses dispositions législatives ou gouvernementales qui sont intervenues pendant les hostilités, constituent des mesures de guerre proprement dites, d'abord parce qu'elles s'appliquaient à des situations spéciales créées par l'invasion ennemie ou la difficulté de certains paiements, ensuite, et comme conséquence, parce qu'elles avaient un caractère essentiellement provisoire, et qu'elles devaient disparaître dès que les circonstances auraient permis à nos finances publiques de reprendre leur cours normal.

Nous pouvons les diviser en quatre groupes.

Un premier groupe comprend les décrets du 10 août 1914, 15 décembre 1914, 11 mai 1915, loi du 4 juillet 1915, etc..., qui suspendent, depuis la mobilisation jusqu'à la fin des hostilités, toutes prescriptions et péremptions en matière civile, commerciale ou administrative, ainsi que les délais impartis pour signifier, exécuter ou attaquer les décisions des tribunaux judiciaires ou administratifs. ■

Une pareille suspension était obligatoire fatalement, et nous nous bornons à énumérer les dates des premiers textes qui la consacrent.

Un deuxième groupe englobe toutes les lois qui prolongent l'exercice en reculant la clôture de la période complémentaire .

Le troisième groupe, à la tête duquel se trouve la loi du 29 juin 1915, envisage à l'article 9, les créances sur l'Etat, afférentes à l'exercice 1914 et qui, par suite de l'occupation allemande, n'ont pu, dans certaines régions du Nord et de l'Est, être liquidées, ordonnancées et payées avant la clôture de l'exercice.

Comme il était impossible de réunir les pièces nécessaires, les communications étant interrompues, et pour épargner de longs retards aux créanciers, cette loi supprime l'état nominatif ainsi que les formalités indispensables pour le paiement, d'après le décret de 1862, et autorise l'acquittement de ces dépenses sur l'exercice courant, au vu de simples certificats délivrés par l'ordonnateur et relatant les circonstances qui auront fait obstacle au paiement.

Ces dépenses, ainsi payées, ne recevront leur imputation régulière que plus tard, à la suite d'un transport ultérieur au chapitre des dépenses sur exercices clos.

(Cette loi s'appliquait également aux traitements de l'exercice 1914, non encore payés aux fonctionnaires mobilisés, art 10.)

Cet article 9 a été étendu : Par la loi du 29 novembre 1915, aux réquisitions militaires afférentes à l'exercice 1914, réquisitions qui avaient déjà fait l'objet des décrets du 27 septembre, 29 septembre, 11 novembre, 13 novembre, 6 décembre et 16 décembre 1914, décrets du 10 janvier et loi du 17 mars 1915.

Par la loi du 30 décembre 1916 (art. 35), aux créances de l'exercice 1915.

Par la loi du 31 mars 1917, aux créances de l'exercice 1916.

Et pour terminer cette énumération, aux créances de l'exercice 1917 et 1918.

Enfin le quatrième groupe est constitué, à lui tout seul, par le décret du 22 février 1916.

Ce décret, auquel nous avons fait plusieurs fois allusion, est intéressant en ce qu'il consacre officiellement une façon jusque-là irrégulière d'opérer le paiement des dépenses sur exercices clos, et qui s'était toujours pratiquée depuis le décret de 1862, et contrairement à ce décret.

On se rappelle, en effet, que la loi de 1834 exigeait l'acquittement de ces dépenses seulement après la loi de règlement.

Or, jusqu'en 1916, la théorie (ordonnance de 1838 et décret de 1862) distinguait la loi de règlement du compte ministériel, et voulait que les restes à payer ne fussent acquittés qu'après l'établissement de l'état nominatif, lui-même inclus dans les comptes ministériels.

Mais, en pratique, on n'attendait pas les comptes ministériels, ceux-ci n'étant établis qu'en janvier de la troisième année au plus tôt, à cause du temps matériel, et nécessairement assez long, nécessaire pour centraliser les écritures ; et, contrairement aux textes, on dressait les états de restes à payer le plus tôt possible, dès le mois de mai, ce qui permettait d'avancer beaucoup les paiements.

Ceux-ci étaient en général fort nombreux dans la période qui suivait immédiatement la clôture, et il eut été impossible d'agir autrement, c'est-à-dire de ne pas

dresser ces états, puisqu'on ne pouvait ordonnancer que quand ces restes étaient établis : en effet, dans les ordonnances et mandats sur exercices clos, il faut qu'on indique le numéro de la créance qui figure à l'état nominatif.

Il est vrai que le décret du 5 mai 1914, en autorisant les paiements (à un compte de trésorerie, jusqu'au 31 juillet), n'aurait plus laissé subsister théoriquement qu'un retard de cinq à six mois, du 1^{er} août jusque vers janvier ou février.

Mais, en fait, les paiements ne se trouvaient pour ainsi dire pas suspendus, puisqu'on dressait immédiatement et irrégulièrement les états nominatifs, comme nous venons de le dire.

Cette irrégularité n'était pas très grave, au fond, puisque, de toutes façons, depuis 1838, le Parlement annulait et reportait pour ordre, c'est-à-dire après acquittement des dépenses ; néanmoins, cette manière d'agir n'était pas prévue par les dispositions de 1838 et 1862 ; donc, quoique peu importante, il y avait une irrégularité incontestable.

Le décret du 22 février 1916 consacre en théorie cette pratique (bien qu'il restreigne cette sanction aux seules créances non payées à la clôture de 1914 et de 1915), et il a, semble-t-il, d'autant plus raison que la loi du 29 mars 1915 avait reporté au 31 mai 1916 la présentation du projet de loi concernant le règlement de l'exercice 1914.

Il dispose en effet :

ARTICLE PREMIER. — Par dérogation à l'article 129 du décret du 31 mai 1862, les ministres ordonnateurs sont autorisés à faire dresser des états nominatifs provisoires de créances non payées à la clôture de l'exer-

cice 1914, sans attendre que le compte définitif de cet article soit arrêté. Ces états seront remis en double expédition au Ministère des finances, revêtus du visa du contrôleur des dépenses engagées, et accompagnés d'une situation certifiée par ce contrôleur, faisant ressortir par chapitres la disponibilité des crédits.

ARTICLE 2. — Les états mentionnés en l'article premier serviront de contrôle pour la mise en paiement des ordonnances délivrées pour rappel de l'exercice clos en 1914, tel que ce contrôle est défini en l'article 131 du décret du 31 mai 1862.

Les créances figurant sur les dits états ne seront pas reproduites en détail, mais seulement reprises pour leur montant global par chapitres, sur les états de restes à payer qui seront dressés lors de l'établissement des comptes définitifs des ministres.

ARTICLE 3. — Les mêmes dispositions seront applicables à l'acquittement des créances restant à payer à la clôture de l'exercice 1915.

ARTICLE 4. — Le ministre des finances est chargé, etc., etc...

Donc, le mode de comptabilité antérieurement en vigueur, mais qui dérogeait à la théorie, devient parfaitement régulier.

Les garanties sont toujours les mêmes, que les états de restes à payer fassent partie intégrante des comptes ministériels, ou que, dressés avant l'établissement de ces comptes, ils n'y soient incorporés qu'ultérieurement, et il ne peut y avoir aucun inconvénient à procéder ainsi ; il en résulte au contraire l'immense avantage de ne pas faire attendre les créanciers.

Nous indiquerons simplement, c'est la seule diffé-

rence entre les modalités de 1822 et celles de 1916, que ces états dressés en pratique avant 1916, et autorisés seulement à cette date, étaient successifs et provisoires, alors que, d'après 1838 et 1862, l'état nominatif, quoique détaillé, était global et définitif.

Par conséquent ce décret, quoique inspiré par la guerre, devait approuver la tolérance admise depuis longtemps et établir ainsi, d'une manière officielle, une procédure normale applicable également en temps de paix.

Contrairement aux autres dispositions prises entre 1914 et 1918, et qui ont été successivement abrogées après la cessation des hostilités, il a survécu à la fin de la guerre parce que ce n'était pas une mesure de circonstances, et il a duré jusqu'en 1923, moment où une nouvelle phase s'est ouverte pour la réglementation des exercices clos, dont il constitue ainsi l'avant-dernière étape.

CHAPITRE XII

DECRET DU 29 JUILLET 1923

Le décret du 29 juillet 1923 contient les règles actuellement en vigueur pour la comptabilité des exercices clos.

Nous allons l'étudier tel qu'il a fonctionné pendant six ans, puis nous l'adapterons à la nouvelle loi du 27 décembre 1929 qui ne touche d'ailleurs en rien aux dispositions qu'il énumère, et se borne simplement à un décalage des dates où celles-ci sont applicables.

§ 1. — *Période comprise entre 1923 et 1929*

Commençons par nous débarrasser d'un point secondaire qui relie ce décret de 1923 au décret du 22 février 1926 que nous venons d'analyser.

On se rappelle que ce dernier décret autorisait les ministres à dresser des états de restes à payer provisoires et successifs, dès la clôture de l'exercice, et nous avons fait observer qu'il consacrait une pratique suivie de tout temps, et en opposition avec les textes de 1838 et 1862.

Le décret de 1923 reprend cette disposition et modifie, comme en 1916, l'ancien article 125, d'après lequel les ministres ne pouvaient ordonnancer que les dépenses comprises dans leurs comptes ministériels ; il permet au contraire à ces ordonnateurs de payer immédiatement ces dépenses avant que la loi de règlement ait été votée.

Ce nouvel article 125, ainsi corrigé une seconde fois en 1923, ne parle plus du compte ministériel et par conséquent consacre définitivement l'établissement des états nominatifs tout de suite après le 30 avril ; il autorise donc l'acquittement immédiat des dépenses contenues dans les restes à payer, à condition qu'elles se renferment toujours à l'intérieur des crédits primitivement ouverts.

Mais ces états de restes sont considérablement réduits : ils ne s'appliquent plus qu'à un petit nombre de dépenses, comme nous allons le voir en abordant la réforme capitale réalisée par ce décret du 29 juillet, et ébauchée en 1914.

Nous nous souvenons que le décret du 5 mai 1914 avait établi une distinction très intéressante entre les

créances ordonnancées au 31 mars, et celles qui ne l'étaient pas : il supprimait en effet l'obligation du réordonnancement pour les premières en décidant que les ordonnances cesseraient d'être annulées automatiquement à la clôture de l'exercice, et resteraient valables jusqu'au 31 juillet.

Pourquoi le 31 juillet ? Le choix de cette date était arbitraire. Et pourquoi ces ordonnances n'étaient-elles portées en dépenses budgétaires qu'après avoir été acquittées ?

Le législateur semblait encore un peu timide.

Néanmoins l'idée était lancée ; le décret de 1923 va se montrer plus audacieux et l'exploiter à fond.

Le grand principe qui domine la réglementation actuelle, c'est que toute dépense d'exercice clos ordonnancée ou mandatée, mais non payée, est néanmoins considérée comme une dépense budgétaire et définitive ; donc tout réordonnancement ultérieur se trouve supprimé, et l'acquittement matériel de ces dépenses, après le 30 avril, ne constitue plus qu'une opération de trésorerie.

L'application de ce principe rencontre des modalités assez complexes, suivant l'origine des créances ou la date des ordonnancements. Afin d'être clairs, nous allons passer en revue successivement les trois hypothèses possibles de dépenses sur exercices clos, et voir le régime applicable à chacune de ces trois catégories.

1° Tout d'abord, supposons une dépense ordonnancée avant le 31 mars de l'exercice où elle est née, mais non payée au 30 avril.

Cette dépense sera portée en dépense budgétaire dans le courant du mois de mai et inscrite en recette correspondante à un compte de trésorerie. Ce compte de trésorerie, qui joue avec le compte caisse, constitue

un nouveau compte de correspondants du Trésor, ouvert immédiatement après le compte « reliquats provenant de divers services », sous la rubrique : « Restes à payer sur exercices clos », et est tenu par exercice d'origine des créances.

Cette opération doit être finie au 31 mai, et s'effectue au vu d'états de restes à payer, dressés par les comptables et sur lesquels nous reviendrons tout à l'heure.

Au moment où ces dépenses seront payées aux ayants droit, le comptable les inscrira en dépenses à son compte de trésorerie qui se trouvera ainsi exactement balancé.

Il y aura donc : dépense budgétaire immédiate, recette de trésorerie immédiate et dépense de trésorerie ultérieure.

De plus, les ordonnances pourront être mises en paiement dès le 1^{er} mai, avant même que le comptable ait eu le temps matériel de les porter à son compte de trésorerie : dans ce cas, les règles sont exactement les mêmes, sauf que, contrairement l'hypothèse précédente, la dépense de trésorerie précédera la recette.

2° Supposons maintenant une dépense concernant l'exercice qui vient de se clore, mais non ordonnancée avant le 31 mars, et supposons que l'ordonnancement soit intervenu entre le 31 mars et le 31 décembre, cet ordonnancement ne pouvant être imputé que sur le chapitre d'exercices clos.

De deux choses l'une : ou cette dépense est payée avant le 31 décembre : dans ce cas elle est passée en dépense budgétaire au moment où on l'acquitte, et il n'en est plus question.

Ou elle n'est pas payée avant le 31 décembre : alors le comptable fait pour celle-ci exactement la même opération que pour les dépenses de la première catégo-

rie : il l'inscrit en dépense budgétaire, et en même temps en recette au compte de trésorerie, par le débit duquel elle sera payée ultérieurement, dans les délais de la déchéance quinquennale.

La seule différence entre les deux cas, outre la date de l'ordonnancement, c'est qu'en 1 l'opération du transport au compte de trésorerie a lieu en mai ; en 2, le 31 décembre.

3° Supposons enfin une créance non ordonnancée avant le 31 décembre de l'année qui suit celle de l'exercice où elle a pris naissance, c'est-à-dire une dépense remontant à deux, trois ou quatre exercices.

Cette dépense sera ordonnancée sur le chapitre d'exercice clos, et à n'importe quel moment de l'année.

Si elle est payée avant le 31 décembre de l'année où elle est ordonnancée, on l'inscrit en dépense budgétaire à l'instant du paiement, et tout est fini pour elle.

Si elle n'est pas payée dans l'année de l'ordonnancement, on refait toujours la même opération, au 31 décembre : dépense budgétaire, recette de trésorerie, et plus tard dépense de trésorerie.

Mais, dans ce dernier cas, le comptable devra s'assurer que la créance ne remonte pas à plus de quatre ans. Si elle n'est pas frappée par la déchéance, l'opération de transport aura lieu. Si au contraire elle est prescrite, il la transportera également, mais au lieu d'attendre le paiement effectif pour inscrire une dépense à son compte de trésorerie, il marquera une dépense immédiatement après le 31 décembre, moment où elle est atteinte par la déchéance, et cette dépense de trésorerie constituera une recette budgétaire versée aux « recettes accidentelles à différents titres » du budget en cours.

Et si cette créance avait été transportée beaucoup

plus tôt au compte de trésorerie, et qu'elle y fût restée un, deux ou trois ans, sans qu'on en demandât le paiement, le comptable devrait, à la fin de la quatrième année, en faire également dépense au compte de trésorerie, et l'inscrire en recette budgétaire, aux recettes accidentelles.

Cette dernière prescription est très logique, et a pour but d'empêcher une infraction à la règle de la déchéance quinquennale.

Par conséquent, toute dépense d'exercices clos est transportée maintenant au compte de trésorerie :

1° Quand elle a été ordonnancée ;

2° Quand elle n'a pas été payée.

Et elle est transportée à deux époques :

Au 31 mai, pour les créances de l'exercice expiré qui ont été ordonnancées au 31 mars, mais non payées au 30 avril.

Au 31 décembre, pour les créances, soit de l'exercice expiré et qui ont été ordonnancées entre le 31 mars et le 31 décembre, mais non payées avant le 31 décembre, soit des exercices antérieurs et qui n'ont pas été payées avant la fin de l'année où elles ont été ordonnancées, sauf dépense de trésorerie concomitante à la recette, et recette budgétaire pour l'exercice en cours, au cas de déchéance quinquennale.

Nous pouvons d'ailleurs faire observer, incidemment, que le décret de 1923 emploie un terme inexact quand il parle de réordonnancements dans le nouveau texte qu'il donne de l'article 130.

En effet, le mot réordonnement implique qu'il y a déjà eu ordonnancement, ce qui est complètement faux, puisque les dépenses dont il parle à cet article sont au contraire ordonnancées pour la première fois, et que tout le but de ce décret est précisément de

supprimer les réordonnancements, en conservant toute leur validité aux ordonnances primitives jusqu'au moment de la déchéance, et dans les conditions que nous avons indiquées. Il faut donc lire ordonnancement et non réordonnancement.

Voilà par conséquent comment la grande majorité des dépenses sur exercices clos se trouve dorénavant payée au point de vue budgétaire, soit le 31 mai, soit le 31 décembre, alors que l'acquittement matériel de ces dépenses est abaissé au rang d'opération de trésorerie, ce qui constitue une simplification considérable puisque tous les réordonnancements sont ainsi supprimés.

Et l'acquittement ultérieur se fera sur un simple ordre de paiement, délivré par l'ordonnateur, et portant référence à l'ordonnance ou au mandat primitif.

En ce qui concerne, non plus l'origine des dépenses ou la date de l'ordonnancement, mais la nature de celles-ci, le décret de 1923 rappelle que ces dispositions ne sont pas applicables aux rentes, aux dépenses payées sur les produits des legs et donations, non plus qu'aux catégories de dépenses que le décret de 1862 maintenait également en dehors de la réglementation qu'il prévoyait ; nous avons indiqué plus haut ces exceptions, et nous n'y revenons plus.

Nous allons examiner maintenant comment seront établis les nouveaux restes à payer, car il y en a maintenant deux sortes.

Rappelons tout d'abord que les chapitres de dépenses sur exercices clos ne contiennent plus : 1° que les dépenses ordonnancées après le 31 mars de l'exercice qui les a engendrées ; 2° et les dépenses ordonnancées des deux, trois ou quatre exercices antérieurs, et ils ne contiennent ces deux catégories de dépenses que l'in-

tervalle de temps compris entre la date de l'ordonnement et le 31 décembre. Passée en effet la fin de l'année, ou ces dépenses ont été payées, auquel cas elles ne sont plus reportées et il n'y a plus à s'occuper d'elles, ou elles n'ont pas été payées, et elles sont malgré tout considérées comme payées à titre budgétaire, et on les enlève de ces chapitres à cette date du 31 décembre, pour les transporter au compte de trésorerie.

Ainsi, l'état nominatif dressé par les ministres suivant le décret de 1862, et contrairement à ce décret d'après lequel ils inscrivaient toutes les créances sur exercices clos indistinctement, qu'elles aient été ordonnancées ou non, ne mentionne plus maintenant que les créances afférentes à l'exercice clos mais qui n'ont pas été ordonnancées, et les nouvelles créances constatées en addition des restes à payer, à condition toujours qu'elles n'aient pas été ordonnancées.

Cet état nominatif est toujours dressé suivant les formes de 1838 et 1862 ; il est toujours annulé et reporté par les Chambres ; de même le paiement des créances qui s'y trouvent relevées est toujours soumis aux mêmes règles, et les nouvelles créances non constatées dans ces restes à payer donnent toujours lieu aux mêmes autorisations pour les crédits additionnels qui doivent être obtenus par décret ou par une loi, suivant les cas.

Nous avons étudié tous ces points en détail, et rien n'est changé en ce qui les concerne.

Mais, à côté de cet ancien état nominatif, il y a le nouvel état de 1923 qui contient toutes les dépenses transportées au compte de trésorerie.

Contrairement à l'ancien, ce nouvel état est dressé par les comptables, et seulement visé par les ordonnateurs.

En effet, dès la date de clôture, pour les ordonnances émises sur les chapitres autres que celui des exercices clos, et le 31 décembre pour les ordonnances délivrées sur les chapitres des exercices clos, les comptables doivent dresser un état nominatif présentant par exercice, chapitre et article, les dépenses ordonnancées et non payées à ces deux échéances, dont le montant devra bien entendu correspondre à celui des inscriptions en recette au compte « restes à payer ».

Ces états sont dressés en quatre exemplaires, dont trois sont remis à l'ordonnateur qui en conserve un, et renvoie les deux autres au comptable, après les avoir visés.

Par la suite, le comptable émargera les paiements effectués au débit du compte de trésorerie sur l'exemplaire minute qu'il aura conservé.

Pour qu'il n'y ait aucune obscurité sur ce sujet, précisons que ces nouveaux états de restes à payer mentionneront :

1° Les dépenses de l'exercice qui vient de se clore et qui ont été ordonnancées au 31 mars et non payées au 30 avril. Cet état est dressé dans le courant de mai et doit être terminé le 31.

2° Les dépenses de l'exercice qui vient de se clore, et qui ont été ordonnancées sur les chapitres d'exercices clos entre le 31 mars et le 31 décembre de la deuxième année, mais qui n'ont pas été payées au 31 décembre. Cet état est dressé en fin d'année, de façon à pouvoir être soumis au visa des ordonnateurs avant le 5 janvier (date fixée par la circulaire C. P. du 30 septembre 1923, page 12).

3° Toutes les dépenses remontant à deux, trois ou quatre exercices, et qui ont été ordonnancées mais non payées au 31 décembre de l'année où elles ont été ordonnancées.

Dans quels comptes de gestion, maintenant, apparaîtront ces opérations ?

La dépense budgétaire apparaîtra : pour les dépenses ordonnancées au 31 mars et non payées au 30 avril, dans la première partie du compte (période complémentaire de l'exercice, opérations seulement budgétaires) ; pour les dépenses imputées sur chapitres d'exercices clos (c'est-à-dire ordonnancées après le 31 mars), dans la deuxième partie du compte.

Enfin, dans les deux cas, la recette et la dépense de trésorerie seront retracées par la deuxième partie du compte, puisque cette seconde partie comprend, en plus des opérations budgétaires, toutes les opérations de trésorerie.

Signalons pour terminer que le décret du 5 mai 1914, devenu sans objet, puisqu'il est considérablement élargi et dépassé, est abrogé expressément par l'article 3 et que, les dispositions du décret de 1923 devant s'appliquer aux créances de l'exercice 1923, une mesure transitoire fixe, pour celles de 1922, le transport au compte de trésorerie non le 31 mai, puisque le décret est postérieur à cette date, mais le 31 juillet.

Telle est la réglementation nouvelle prévue par le décret de 1923 ; toutes les anciennes règles relatives au caractère nominatif des ordonnances délivrées sur chapitres d'exercices clos, à la déchéance quinquennale, à l'ouverture des crédits additionnels, au contrôle administratif et judiciaire, sont toujours en vigueur et continuent à être fixées par les dispositions de 1834, 1838 et 1862.

Voyons maintenant comment ce décret doit être adapté à la loi du 27 décembre 1929.

§ 2. — *Loi du 27 décembre 1929*

Cette loi ne touche à aucun des principes actuellement en vigueur ; elle se borne à fixer d'autres délais à l'exercice financier, en maintenant le rapport précédemment établi entre les douze mois et la période complémentaire, sauf pour les deux dernières dates de clôture.

Aux termes de cette loi, l'exercice financier commence le 1^{er} avril et se termine le 31 mars (il est à noter que la gestion va toujours du 1^{er} janvier au 31 décembre).

Par conséquent, le délai de grâce qui allait jusqu'au 31 janvier est maintenant fixé au 30 avril, et les clôtures sont reportées aux dates suivantes :

Celle du 31 mars, au 30 juin ;

Celle du 30 avril, au 31 juillet ;

Celle du 30 juin, au 30 novembre ;

Celle du 31 juillet, au 31 décembre.

On constatera que le décalage est partout le même, sauf pour les deux clôtures de régularisation qui auraient dû être fixées au 30 septembre et au 31 octobre, si on avait observé le même rapport qu'auparavant ; mais on les a retardées de deux mois parce que certaines régularisations ont besoin de crédits additionnels, et que le Parlement ne pourrait les accorder, la session, généralement, n'étant pas encore ouverte en octobre.

Cette loi prévoit à l'article 3, qu' « il sera pourvu, par des dispositions législatives ou réglementaires, aux mesures que comporterait la fixation de l'ouverture de l'année financière au 1^{er} avril, et qui ne sont pas prévues par la présente loi ».

Or, aucune de ces mesures n'est encore intervenue, spécialement en ce qui concerne les exercices clos ; et d'après nos renseignements, il est à peu près certain qu'il faudra attendre le second trimestre de 1930 — au plus tôt — pour savoir comment sera établie la nouvelle réglementation.

Il se peut, si on ne substitue pas le système de la gestion à celui de l'exercice, que l'on ne touche en rien au décret de 1923, et qu'on se contente de lui appliquer les nouveaux délais.

Dans cette hypothèse, le compte de trésorerie comprendrait toutes les dépenses ordonnancées au 30 juin et non payées au 31 juillet, et ce transport serait effectué le 31 août ; quant aux dépenses concernant l'exercice qui vient de se clore, et qui auraient été ordonnancées entre le 31 juin et le 31 mars sur les chapitres d'exercices clos, mais qui n'auraient pas été payées avant le 31 mars, et quant à celles qui remonteraient à deux, trois ou quatre exercices antérieurs, et qui auraient été ordonnancées sur ces mêmes chapitres entre le 1^{er} avril et le 31 mars, mais qui n'auraient pas été payées avant le 31 mars, ces deux catégories de dépenses seraient transférées également au compte de trésorerie, mais le 31 mars.

A part ce décalage, sur lequel il est prématuré d'insister puisque nous n'avons encore aucun texte pour nous guider, et qui puisse notamment nous préciser la date des transports au compte de trésorerie, et si on ne modifie pas le décret de 1923, la réglementation antérieure s'appliquerait exactement, et nous renvoyons à toutes les explications que nous avons données au paragraphe 1.

CONCLUSION

En un siècle, de 1822 à 1923, les exercices clos ont eu une carrière mouvementée.

Nous avons essayé de montrer comment, pendant une première période très courte, de 1822 à 1834, ils n'avaient fait l'objet que d'une réglementation presque inexistante, tout au moins rudimentaire.

Puis, en 1834, la réaction inévitable s'est produite : le législateur est tombé dans l'excès opposé, et durant la seconde époque qui va de 1838 jusqu'à nos jours, toutes les dispositions succesives ont eu précisément pour objet d'atténuer la rigueur des mesures prises en 1834.

Nous avons examiné chacune d'elles au cours de cette étude, et, en même temps que nous analysions le détail des prescriptions qu'elles édictaient, nous avons tâché d'en pénétrer l'esprit, et de faire ressortir les idées générales dont elles s'inspiraient, idées qui peuvent, toutes, se ramener à la conciliation de deux éléments en apparence contradictoires : garanties et contrôle, d'une part ; simplification des procédés, d'autre part.

A ce dernier point de vue, la réforme de 1923 nous paraît excellente.

Elle ne diminue en rien les sûretés indispensables, et elle soulage considérablement le travail de l'admi-

nistration : en effet, elle supprime tout réordonnement sur exercices clos en conservant leur validité aux ordonnances et aux mandats qui, auparavant, étaient annulés automatiquement le 30 avril et le 31 décembre, ou qui, d'après la loi de 1929, auraient été annulés le 31 juillet ou le 31 mars, et c'est un résultat immense.

Enfin, elle apporte beaucoup plus de sincérité dans les comptes budgétaires présentés par les ministres.

En effet, le transport au compte de trésorerie réalise une très grande diminution des restes à payer, puisque toutes les sommes ordonnancées, même non acquittées, sont considérées comme payées budgétairement.

Auparavant, les ministres ne retraçaient que les créances ayant abouti à un paiement réel : par conséquent, ils pouvaient avoir, par hypothèse, plusieurs milliards de dépensés restant à payer ; ces dépenses, même ordonnancées, n'apparaissaient pas dans leurs comptes.

Maintenant, au contraire, elles y figurent, et on a ainsi un tableau plus exact des opérations relatives au budget d'un exercice déterminé.

La seule petite lacune du système, lacune à vrai dire insignifiante, résulte de ce que, lorsque le comptable passe en dépenses budgétaires les titres de paiement, il doit avoir, bien entendu, toutes les pièces justificatives. Or, il les a pour l'immense majorité des ordonnances et mandats, sauf pour les mandats qui portent leur décompte en eux-mêmes, par exemple les mandats pour une somme inférieure à 50 francs, ou les mandats de traitements. En effet, il les passe en dépense budgétaire, mais sans les pièces justificatives, puisque celles-ci consistent dans le décompte porté sur le mandat lui-même, et que ce mandat se trouve

entre les mains du titulaire qui ne l'a pas encore touché. Par conséquent, le juge financier ne possède pas les pièces justificatives voulues pour allouer la dépense.

Mais cet inconvénient, d'ailleurs minime, peut disparaître par voie de simple décision ministérielle indiquant un moyen de permettre le contrôle ultérieur : une circulaire de la comptabilité publique, envoyée aux trésoriers payeurs généraux le 30 septembre 1929, a prévu le cas en ce qui concerne les dépenses de fournitures pour le Ministère de la marine, et elle invite les comptables à faire établir simplement un duplicatum de ces mandats qu'ils transmettront plus tard à la Cour des comptes.

Il suffit que d'autres circulaires recommandent le même procédé pour tous les mandats de l'espèce, et ainsi sera comblée la seule petite lacune du nouveau système inauguré en 1923, et par ailleurs, excellent en tous points, système qui se rapproche beaucoup de la méthode employée pour les restes, à recouvrer des contributions directes, après la clôture de l'exercice, et qui ne semble plus devoir, par la suite, appeler aucun perfectionnement.

APPENDICE

REGLEMENTATION DES CREANCES SUR EXERCICE PERIME NON FRAPPEES DE DECHEANCE

Voilà donc nos créances d'exercices clos soumises à un ensemble de prescriptions rigoureuses dont l'objet est de n'en permettre le paiement qu'après un contrôle sévère qui les aura soigneusement classées.

Et maintenant, ainsi équipées, et sous la protection de toutes ces mesures inflexibles, vont-elles se mettre en route pour un long voyage qui durerait jusqu'à trente ans ?

Non, car si de simples particuliers ne méritent que la prescription trentenaire, l'Etat, grand seigneur, se montre plus exigeant.

La loi du 29 janvier 1831, en effet, a décidé dans l'article 9, reproduit par le décret de 1862, article 136, :
« Seront prescrites et définitivement éteintes au profit de l'Etat, sans préjudice des déchéances prononcées par les lois antérieures ou consenties par des marchés ou conventions, toutes créances qui, n'ayant pas été acquittées avant la clôture des crédits de l'exercice auquel elles appartiennent, n'auraient pu, à défaut de justifications suffisantes, être liquidées, ordonnancées et payées dans un délai de cinq années à partir de l'ouverture de l'exercice. »

Par conséquent, les créances d'exercices clos ne peuvent vivre que cinq ans, comptés par année pleine, et, passé ce délai, elles tombent sous le coup de la déchéance quinquennale, qui les fait évanouir à jamais, et qui n'est interrompue ou suspendue par aucune des causes applicables au droit privé.

Remarquons d'ailleurs que cette locution « déchéance quinquennale » est singulièrement impropre dans la majorité des cas, puisque les créances qu'elle concerne n'auront que quatre ans pour être valables, plus l'intervalle compris entre le moment où elles sont nées et le 31 mars ; et même, dans un cas, lorsqu'elles auront vu le jour exceptionnellement au mois d'avril, par exemple le 30, elles ne pourront vivre que trois ans et onze mois.

Donc, quelle que soit l'inexactitude des termes envisagés par rapport aux dates réelles de la prescription, la déchéance quinquennale frappe les créances d'un exercice cinq ans après le jour où celui-ci a commencé ; au moment où l'exercice se trouve ainsi touché irrémédiablement, on dit qu'il est périmé, et les créances qu'il a engendrées sont éteintes pour toujours.

Voici la définition que nous avons donnée de la péremption.

« L'exercice est périmé lorsqu'il disparaît définitivement de la comptabilité, par suite d'une prescription administrative et spéciale qui anéantit, en principe, toutes les dettes provenant de lui, mais non encore acquittées au moment où elle joue. »

Nous avons fait observer que cette règle de la péremption ne serait pas une véritable règle, si elle ne comportait quelques exceptions, suggérées par les deux mots « en principe ».

En effet, il y a certaines épaves qui peuvent surna-

ger, de ce naufrage général, et ce sont elles que réglemente la comptabilité des créances sur exercices périmés non frappés de déchéance.

*
**

La loi de 1831 prévoit que cette déchéance peut être interrompue dans trois cas :

D'abord, mais seulement pour un an, en ce qui concerne les créanciers résidant hors du territoire métropolitain ; ceux-ci, mieux traités que les autres, ne sont donc soumis qu'à une déchéance sexennale.

Ensuite, et sans limitation de durée, lorsque c'est le fait de l'administration qui a empêché le paiement dans les délais voulus.

Enfin, également sans limitation de durée, lorsqu'un pourvoi est formé devant le Conseil d'Etat relativement à la créance.

Dans ces trois cas, auxquels il faut ajouter celui où le ministre n'oppose pas la déchéance, les créances sont payées par le budget courant avec imputation sur un chapitre spécial ouvert à chaque ministère, et intitulé : « Dépenses des exercices périmés non frappées de déchéance. »

Ces chapitres ne comportent pas de crédits, et sont exactement semblables aux chapitres de dépenses sur exercices clos : seule, l'appellation diffère, et nous renvoyons sur ce point, aux explications que nous avons données plus haut.

Comment maintenant vont être payées ces dépenses ?

Rappelons-nous que, la cinquième année, l'exercice originaire disparaît des écritures et meurt définitivement.

Donc, tous les crédits primitifs sont annulés sans rémission.

Par suite, et c'est le grand principe qui domine la question, il faudra toujours demander au Parlement des crédits additionnels.

Une seule exception est admise en faveur des rentes pour lesquelles d'ailleurs les délais de prescription commencent à courir, non le premier jour de l'exercice, mais à la date de l'échéance : de simple décrets, en effet, sauf régularisation ultérieure par les Chambres, suffisent à ouvrir les crédits nécessaires au paiement des arrérages.

Sauf cette exception, une créance d'exercice périmé ne peut être payée qu'après autorisation préalable du pouvoir législatif.

Elle doit être auparavant mentionnée dans un état nominatif pareil à celui des dépenses sur exercices clos.

Enfin, les ordonnances, contrairement à celles qui s'appliquent aux dépenses sur chapitres d'exercices clos, restent valables jusqu'au 31 juillet, puisqu'elles échappent exceptionnellement à la prescription, et que l'annulation au 31 mars a précisément pour but d'empêcher une infraction à cette règle générale de la déchéance.

Si elles n'ont pas été payées à la clôture, les crédits spéciaux votés par le Parlement sont annulés, et le réordonnancement ne peut avoir lieu qu'en vertu d'un nouveau crédit, et toujours demandé dans les mêmes formes.

Quant aux contrôles administratif et judiciaire, ils sont exercés dans des conditions et par des moyens identiques à ceux que nous avons décrits en étudiant les exercices clos.

Seulement, c'est dans la déclaration générale d'exer-

cice, et non dans celle d'année, que la Cour constatera la régularité de ces dépenses, puisque ces ordonnances sont des ordonnances d'exercice et non d'année.

*
**

Tele est la réglementation de la dernière étape où puissent arriver certaines dépenses d'exercices clos.

Comme cette réglementation ne met pas en jeu la question complexe du rattachement, elle ne soulève guère de problèmes difficiles, et qui puissent recevoir des solutions intéressantes et variées.

Par contraste avec la clôture, qui taille en chair vive, elle ne s'attaque qu'à de pauvres ombres, et personne ne voudrait troubler le grand repos où elles vont s'endormir à jamais.

En fait, cette phase ultime n'a pas d'histoire : elle est immobile, presque figée.

Peut-être est-ce parce qu'elle évoque la tristesse du passé disparu en remuant les cendres d'un exercice mort, et dont l'image s'estompe dans le lointain jadis.

ANNEXE I

LOI DU 24 AVRIL 1833 SUR LES CREDITS ADDITIONNELS

C'est aux articles 3, 4, 5, 6 et 7 de cette loi que renvoie la loi du 23 mai 1834, dans l'article 9 qui concerne les demandes de crédits supplémentaires pour les paiements des créances sur exercices clos, dûment constatées, mais n'ayant pas fait partie des restes à payer arrêtés par la loi de règlement.

LOUIS-PHILIPPE, Roi des Français, à tous, présents et à venir, salut.

Nous avons proposé, les Chambres ont adopté, nous avons ordonné et ordonnons ce qui suit :

[Les articles 1 et 2 portent fixation de crédits additionnels supplémentaire (24.925.461 francs) et extraordinaires (28.021.870 francs) pour l'exercice 1822.]

Article 3. — Les dispositions de l'article 152 de la loi du 25 mars 1817 sont applicables aux suppléments de crédits demandés par les ministres pour subvenir à l'insuffisance, dûment justifiée, d'un service porté au budget, et dans les limites prévues par la loi.

Article 4. — A l'avenir, les ordonnances du Roi qui, en l'absence des Chambres, auront ouvert aux ministres des crédits à quelque titre que ce soit, ne seront exécutoires, pour le ministre des finances, qu'autant qu'elles auront été rendues sur l'avis du Conseil des

ministres ; elles seront contre signées par le ministre ordonnateur.

Ces ordonnances seront insérées au *Bulletin des Lois*.

Article 5.— Les ordonnances de crédits ouverts en vertu des articles ci-dessus seront réunies en un seul projet de loi, pour être soumises par le ministre des finances à la sanction des Chambres, dans leur plus prochaine session, et avant la présentation du budget.

L'article 21 de la loi du 27 juin 1819 est abrogé.

Article 6. — Tout crédit extraordinaire ouvert à un ministre pour un service non prévu au budget de son département, formera un chapitre particulier du compte général de l'exercice pour lequel le compte aura été ouvert.

Article 7. — Les crédits supplémentaires seront votés et justifiés par articles.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, etc...

ARTICLE 151 DE LA LOI DU 25 MARS 1817

auquel renvoie la loi du 27 juin 1819, dans l'article 21, d'ailleurs abrogé par la loi du 24 avril 1833, article 5 :

« La répartition que les ministres auront faite, entre les divers chapitres de leurs budgets particuliers, de la somme allouée par le budget général pour le service de chaque ministère, sera soumise à l'approbation du Roi, et toutes les parties de ce service devront être réglées de manière que la dépense ne puisse excéder le crédit en masse ouvert à chacun d'eux.

« Ils ne pourront, sous leur responsabilité, dépenser au delà de ce crédit. »

ARTICLE 152 DE LA LOI DU 25 MARS 1817

« Le ministre des finances ne pourra, sous la même responsabilité, autoriser les paiements excédents que dans les cas extraordinaires et urgents, et en vertu d'ordonnances du Roi, qui devront être converties en lois à la plus prochaine session des Chambres. »

La loi du 24 avril 1833 étend ces dispositions aux crédits supplémentaires qui devront être ainsi soumis à l'approbation des Chambres comme les crédits extraordinaires.

LOI DU 27 JUIN 1819, art. 21

« Dans les cas prévus par les articles 151 et 152 de la loi du 25 mars 1817, les ordonnances qui auraient autorisé des paiements pour des dépenses extraordinaires et urgentes seront présentées en forme de loi à la plus prochaine session des Chambres, par chacun des ministres dans le département duquel la dépense aura été faite, pour être converties en loi conformément aux dispositions de l'article 152 ci-dessus, et avant le règlement définitif des budgets antérieurs, ordonné par l'article 102 de la loi du 15 mai 1818. »

La loi du 24 avril 1833 abroge cette disposition à l'article 5 ; donc, les ordonnances de crédits additionnels devront dorénavant être toutes réunies en un seul projet de loi, qui sera soumis à la ratification des Chambres dans leur plus prochaine session, au lieu de leur être présentées séparément.

ANNEXE II

LOI DU 23 MAI 1834

La loi du 23 mai 1834 a treize articles et porte fixation du budget des dépenses de l'exercice 1835.

Les crédits de cet exercice étaient prévus pour une somme de 1.009.008.531 francs, et notre dette publique s'élevait déjà au chiffre de 334.736.210 francs.

Elle réglemente les exercices clos dans les articles 8, 9, 10, et les crédits additionnels dans les articles 11 et 12.

Les trois premiers articles s'occupent des dépenses et des voies et moyens.

L'article 4 contient une disposition relative aux livres et ouvrages imprimés par ordre du gouvernement.

L'article 5 ordonne la distribution aux Chambres de documents statistiques propres à faire connaître la situation de la régence d'Alger.

L'article 6 porte que les dépenses relatives à l'occupation de l'ancienne régence d'Alger formeront à l'avenir des chapitres spéciaux.

L'article 7 abroge l'article 4 de la loi du 1^{er} mai 1822, disposition insignifiante relative à des employés réformés.

Et enfin, l'article 13 applique l'article 26 de la loi du 11 avril 1831 concernant les traitements de la Légion d'honneur.

Elle est signée et scellée, en même temps que par

Louis-Philippe, par Humann, ministre des finances, et C. Persil, ministre de la justice et des cultes.

Voici le texte des articles 8, 9 et 10 relatifs à la réglementation des exercices clos :

Article 8. — Les ministres seront tenus de renfermer les ordonnances à délivrer sur l'exercice courant, par rappel sur les exercices clos, dans les limites des crédits par chapitres qui auront été annulés par les lois de règlement pour les dépenses restant à payer à la clôture de l'exercice. Ces ordonnances seront imputées sur un chapitre spécial ouvert pour mémoire et pour ordre au budget de chaque ministère, sans allocation spéciale.

Le montant des paiements effectués pendant le cours de chaque année, pour des exercices clos, sera porté au crédit de ce chapitre et compris parmi les crédits législatifs, lors du règlement de l'exercice.

Article 9. — Dans le cas où des créances dûment constatées sur un exercice clos n'auraient pas fait partie des restes à payer arrêtés par la loi de règlement, il ne pourra y être pourvu qu'au moyen de crédits supplémentaires suivant les formes réglées par la loi du 24 avril 1833.

Article 10. — Les comptes annuels des ministres et le compte général des finances contiendront un tableau spécial qui présentera, pour chacun des exercices clos, et par chapitres de dépenses, les crédits annulés par les lois de règlement pour dépenses restant à payer, les nouvelles créances qui auraient fait l'objet de crédits supplémentaires et les paiements effectués jusqu'au terme de déchéance fixé par l'article 9 de la loi du 29 janvier 1831.

ANNEXE III

1. — ORDONNANCE DU 10 FEVRIER 1838

Ordonnance du Roi, relative à l'apurement des dépenses sur exercices clos.

Au Palais des Tuileries, le 10 février 1838.

LOUIS-PHILIPPE, Roi des Français, à tous présents et à venir, salut.

Considérant que, pour assurer l'exécution des articles de la loi du 23 mai 1834 relatifs à l'apurement des dépenses d'exercices clos, il est nécessaire de déterminer les mesures d'ordre et de comptabilité qui doivent donner la certitude que l'ordonnancement de ces dépenses a été renfermé dans la limite des crédits spéciaux résultant des restes à payer constatés par les lois de règlement de chaque exercice ou qui ont fait l'objet de crédits additionnels ;

Sur le rapport de notre ministre, secrétaire d'Etat des finances ; nous avons ordonné et ordonnons ce qui suit :

L'article premier concerne le bulletin que la loi du 29 janvier 1831 sur la déchéance quinquennale prescrit de délivrer aux créanciers qui ont le droit de réclamer la constatation de leur demande.

L'article 2 est presque identique à celui de l'article 129 du décret de 1862.

L'article 3 est presque identique à celui de l'article 125 du décret 1862.

Article 4. — Nos ministres se conformeront aux rè-

gles suivantes pour l'acquittement des créances reconnues postérieurement à la clôture d'un exercice, et qui s'appliqueraient à des services pour lesquels la nomenclature de la loi de finances n'aurait pas autorisé l'ouverture de crédits supplémentaires :

1° Si les dépenses proviennent de services prévus au budget et dont les crédits auront été annulés pour une somme égale ou supérieure au montant desdites dépenses, les nouveaux crédits nécessaires à leur paiement seront ouverts par nos ordonnances, sauf régularisation à la prochaine session des Chambres ;

2° S'il s'agit de dépenses excédant les crédits législatifs primitivement ouverts, les ministres constateront seulement les dépenses dans leurs comptes, et ils attendront pour les ordonnancer que la loi ait accordé les suppléments nécessaires.

Article 5. — Presque identique à celui de l'article 130

Article 6...... 131

Article 7...... 132

Article 8...... 133

Article 9...... 134

Article 10...... 139

Article 11...... 135

du décret de 1862.

Article 12. — Les restes à payer compris dans les comptes des dépenses départementales ou portés dans les budgets de ces dépenses au chapitre des exercices clos peuvent être mandatés par les préfets sur les budgets courants ou sur ceux de report sans être assujettis aux formalités des articles ci-dessus relatifs aux créances de l'Etat et sauf à se renfermer dans les délais prescrits par la loi pour l'admission des créances non périmées.

Article 13. — La présente ordonnance s'appliquera aux dépenses des exercices 1836 et antérieurs non soldées à l'époque du 1^{er} janvier 1838, et elle sera insérée au *Bulletin des Lois*.

Signé : LOUIS-PHILIPPE.

Par le Roi, le ministre secrétaire
d'Etat des finances.

LAPLAGNE.

Certifié conforme par nous, Garde des Sceaux de France,

Ministre secrétaire d'Etat au département de la justice et des cultes,

A Paris le 22 février 1838¹,

BARTHE.

La seule différence entre les articles dont nous avons dit qu'ils étaient presque identiques aux articles de 1862 et ceux de ce dernier décret consiste en ce que l'ordonnance met les verbes au futur et le décret de 1862 au présent.

2. — DECRET DU 31 MAI 1862

[Articles 118 et 123 à 137. § 1]

Article 118. — Faute par les créanciers de réclamer leur paiement avant le 31 août (loi de 1889 : avant le 30 avril), deuxième année, les ordonnances et mandats délivrés à leur profit sont annulés, sans préjudice des droits de ces créanciers, et sauf réordonnancement jusqu'au terme de déchéance.

1. cette date est celle de la réception du bulletin à la Chancellerie.

Article 123. — Les paiements à effectuer pour solder les dépenses des exercices clos sont ordonnancés sur les fonds de l'exercice courant.

Article 124. — Les ministres sont tenus de renfermer les ordonnances à délivrer sur l'exercice courant, par rappel d'exercices clos, dans les limites des crédits par chapitres annulés par les lois de règlement, pour les dépenses restant à payer à la clôture de l'exercice.

Ces ordonnances sont imputées sur un chapitre spécial ouvert pour mémoire et pour ordre au budget de chaque ministère sans allocation spéciale de fonds.

Le montant des paiements effectués pendant le cours de chaque année, pour des exercices clos, est porté au crédit de ce chapitre et compris parmi les crédits législatifs, lors du règlement de l'exercice.

Article 125. — Toutefois, les dépenses que les comptes présentent comme restant à payer à l'époque de la clôture d'un exercice, et qui ont été autorisées par des crédits régulièrement ouverts, peuvent être ordonnancées par les ministres sur les fonds des budgets courants, avant que la loi de règlement de cet exercice ait été votée.

Article 126. — Dans le cas où des créances dûment constatées sur un exercice clos n'auraient pas fait partie des restes à payer arrêtés par la loi de règlement, il ne peut y être pourvu qu'au moyen de crédits supplémentaires et selon les formes suivantes :

Si les dépenses se rattachent à des chapitres dont les crédits ont été annulés pour une somme égale ou supérieure à leur montant, les crédits supplémentaires peuvent être ouverts par des décrets.

S'il s'agit de dépenses excédant les crédits affectés à chaque chapitre, les ministres attendent, pour les ordonnancer, que la loi ait accordé les suppléments nécessaires.

Les charges publiques obligatoires dont l'évaluation n'a pu être fixée que provisoirement par le budget, et dont la limite ne devient définitive que par le résultat de l'exécution même du service, sont l'objet de propositions spéciales dans la loi de règlement, conformément à l'article 32.

Article 127. — Les comptes annuels des ministres et le compte général de l'administration des finances contiennent un tableau spécial qui présente, pour chacun des exercices clos, et par chapitre de dépense, les crédits annulés par les lois de règlement pour les dépenses restant à payer, les nouvelles créances qui auraient fait l'objet de crédits supplémentaires et les paiements effectués jusqu'au terme de déchéance.

Article 128. Pour le service de la dette viagère et des pensions, et pour celui de la solde et des autres dépenses payables sur revues, la dépense servant de base au règlement des crédits de chaque exercice ne se compose que des paiements effectués jusqu'à l'époque de sa clôture. Les rappels d'arrérage payés par ces mêmes services, d'après les droits ultérieurement constatés, continuent d'être imputés sur les crédits de l'exercice courant ; mais, en fin d'exercice, le transport en est effectué à un chapitre spécial, au moyen d'un virement soumis à la sanction législative avec la loi de règlement définitif de l'exercice expiré.

Article 129. — Aussitôt que le compte définitif d'un exercice est arrêté, les ministres ordonnateurs font dresser l'état nominatif des créances non payées à l'époque de la clôture dudit exercice. Ils font former de semblables états pour les nouvelles créances qui seraient successivement ajoutées à ce reste à payer, en vertu des crédits spéciaux ouverts conformément à l'article 9 de la loi du 23 mai 1834. Ces états sont rédi-

gés d'après un modèle uniforme et remis en double expédition au Ministère des finances .

Article 130. — Les rappels de dépenses des exercices clos imputables sur les budgets courants sont ordonnancés nominativement. Les ordonnances ne sont valables que jusqu'à la fin de l'année pendant laquelle elles ont été émises. L'annulation en a lieu d'office par les agents du Trésor, et les ministres ne réordonnancent ces rappels que sur une nouvelle réclamation des créanciers.

Article 131. — Les ordonnances délivrées pour rappels sur exercices clos ne sont mises en paiement qu'après que le ministre des finances a reconnu, au vu des états nominatifs mentionnés en l'article 129, que les créances ordonnancées s'appliquent à des crédits restés à la disposition des ministres.

Article 132. — A la fin de chaque année, les agents du Trésor adressant au ministre des finances un bordereau nominatif, par ministère, exercice et chapitre, des paiements qu'ils ont effectués pendant l'année pour dépenses des exercices clos.

Article 133. — La vérification par créance individuelle que prescrit l'article 131 ci-dessus, ainsi que la formation des états nominatifs à dresser en exécution des articles 129 et 132, n'ont pas lieu pour les arrérages de rentes perpétuelles, et pour les intérêts de cautionnements dont la dépense résulte de titres inscrits au trésor sur les livres de la dette publique. Il n'est établi, pour ces deux services, que des bordereaux sommaires par nature de dette.

Article 134. — A l'expiration de la période quinquennale fixée par l'article 9 de la loi du 29 janvier 1831, pour l'entier apurement des exercices clos, les crédits applicables aux créances restant encore à sol-

der demeurent définitivement annulés, et l'exercice, arrivé au terme de déchéance, cesse de figurer dans la comptabilité des ministères.

Article 135. — Il est chaque année rendu compte à la Cour des comptes, à la suite du résumé général des virements de comptes, de toutes les opérations relatives à l'apurement des exercices clos. A l'appui de cette production spéciale, le ministre des finances fait remettre à la Cour une des deux expéditions des états nominatifs dressés par les ministres ordonnateurs, les bordereaux de paiements envoyés par les agents du Trésor et les états sommaires formés pour les rentes perpétuelles et les intérêts des cautionnements. Au moyen de ces divers documents, la Cour des comptes vérifie lesdites opérations et constate, par ses déclarations générales, la régulière exécution des articles 8, 9, et 10 de la loi du 23 mai 1834.

DÉCHÉANCE QUINQUENNALE

Article 136. — Sont prescrites et définitivement éteintes au profit de l'Etat, sans préjudice des déchéances prononcées par les lois antérieures ou consenties par des marchés ou conventions, toutes les créances qui, n'ayant pas été acquittées avant la clôture des crédits de l'exercice auquel elles appartiennent, n'auraient pu, à défaut de justifications suffisantes, être liquidées, ordonnancées et payées dans un délai de cinq années à partir de l'ouverture de l'exercice, pour les créanciers domiciliés en Europe, et de six années pour les créanciers résidant hors du territoire européen.

Article 137. — Les dispositions de l'article précédent

ne sont pas applicables aux créances, dont l'ordonnement et le paiement n'ont pu être effectués, dans les délais déterminés, par le fait de l'Administration ou par suite de pourvois formés devant le Conseil d'Etat.

ANNEXE IV

DECRET DU 5 MAI 1914

modifiant l'article 118 du décret du 31 mai 1862
(*Journal officiel*, 14 mai)

Le Président de la République française,
Vu l'article 8 de la loi du 23 mai 1834,
Sur le rapport du ministre des finances,

Décète :

L'article 118 du décret du 31 mai 1862 est ainsi complété :

« Toutefois, les dépenses ordonnancées ou mandatées au 31 mars de la deuxième année de l'exercice peuvent être payées, avant réordonnancement, après le 30 avril et jusqu'au 31 juillet de la même année, au vu des lettres d'avis ou des mandats. Elles sont imputées à un compte de trésorerie. Les payeurs adressent aux ordonnateurs, avant le 15 novembre, des relevés indiquant la nature des créances, les noms des créanciers et la somme payée à chacun d'eux.

« Les ministres ordonnancent immédiatement, sur le chapitre des exercices clos, le montant de ces dépenses au nom des comptables qui les ont acquittées, à charge par eux d'en faire recette au compte de trésorerie ; les relevés produits par les comptables sont annexés aux ordonnances de régularisation.

« Le détail des dépenses faisant l'objet de ces ordonnances n'est pas reproduit sur les états prévus à l'article 129 ; le montant global des ordonnances figure seul sur lesdits états. »

ANNEXE V

RAPPORT AU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE SUR LE DECRET DU 29 JUILLET 1923, ET TEXTE DE CE DECRET

RAPPORT AU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE

Paris, le 29 juillet 1923.

Monsieur le Président,

L'augmentation considérable du nombre des opérations de dépenses, augmentation qui rend de plus en plus laborieuse la préparation du compte général de l'administration des finances et l'apurement des exercices clos, impose l'obligation d'adopter toutes les dispositions propres à alléger la tâche des services et à hâter la régularisation des écritures.

A cet égard, la procédure actuelle du règlement des dépenses imputables aux exercices clos paraît pouvoir être notablement simplifiée.

Au lieu de considérer comme annulés tous les titres

de paiement non présentés à la clôture de l'exercice, ce qui rend nécessaires des réordonnancements ultérieurs si les intéressés réclament le montant de leur créance avant l'expiration des délais de déchéance, il semblerait plus expédient de porter d'office le montant de ces mandats en dépense budgétaire, et d'en faire simultanément recette à un compte de trésorerie. Celui-ci serait ultérieurement soldé soit par un paiement effectif, soit, après accomplissement de la prescription, par la constatation d'une recette budgétaire.

Une règle analogue serait suivie pour les ordonnances ou mandats émis sur les chapitres d'exercices clos et non présentés au paiement à la date du 31 décembre de l'année au cours de laquelle ils auront été délivrés.

Bien que certaines des dispositions qui ont déterminé le mode de paiement actuellement applicable aux dépenses d'exercices clos soient d'ordre législatif, la nouvelle procédure sus-indiquée paraît pouvoir être prescrite par voie de simple décret.

Ces dispositions législatives ont en effet deux objets essentiels : d'une part, éviter que l'acquittement des dépenses imputables aux exercices clos donne lieu à des dépassements de crédits ; d'autre part, assurer l'observation des règles concernant la prescription quinquennale.

Les mesures nouvelles dont l'adoption est suggérée font pleinement état de ces préoccupations du législateur, et n'apportent aucune modification au principe par lui posé.

Elles tendent simplement à mettre en vigueur une procédure permettant d'en faciliter l'application.

Tel est l'objet du présent décret que j'ai l'honneur de soumettre à votre haute approbation.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de mon profond respect.

Le ministre des finances,

Charles de LASTEYRIE.

TEXTE DU DECRET DU 29 JUILLET 1923

modifiant les articles 123, 125, 129, 130, 132 et 135
du décret du 31 mai 1862.

Article premier. — Les articles 123, 125, 129, 130, 132 et 135 du décret du 31 mai 1862 sont remplacés par les suivants :

Art. 123. — Les ordonnances non payées aux titulaires ou à leurs ayants cause avant la clôture de l'exercice donnent lieu à une inscription en dépense au compte des dépenses publiques et à la constatation d'une recette correspondante à un compte de trésorerie intitulé : « Restes à payer sur exercices clos », lequel est tenu par exercice d'origine des créances.

Cette opération est effectuée au 31 mai de la seconde année de chaque exercice, au vu d'états de restes à payer dressés par les agents du Trésor et visés par les ordonnateurs intéressés. Les dépenses constatées dans les conditions indiquées au premier alinéa du présent article sont justifiées par ces états de restes à payer, par les pièces réglementaires à produire au soutien des ordonnancements et par les récépissés délivrés à l'occasion de la recette effectuée au compte de trésorerie susvisé. Un double des états de restes à payer est adressé à l'administration centrale des finances.

Les ordonnances et mandats présentés au paiement après la clôture de l'exercice sont payés au débit du compte « Restes à payer » jusqu'à l'accomplissement des délais de prescription. Les paiements de l'espèce peuvent être effectués dès la clôture de l'exercice et pendant le mois de mai qui suit, avant même que le montant des états de restes à payer définitivement arrêté ait été porté en recette à ce compte. Tous ces paiements doivent être appuyés de pièces justifiant de la validité de la quittance.

Au 31 décembre de chaque année, font également l'objet de l'opération prévue aux deux premiers alinéas du présent article, les ordonnances et mandats délivrés au cours de ladite année sur les chapitres d'exercices clos dans les conditions fixées par l'article 130 du décret du 31 mai 1862, modifié par le présent décret, et non présentés au paiement à cette date.

Les ordonnances et mandats appliqués au compte « Restes à payer » et atteints par la prescription quinquennale avant d'avoir été présentés au paiement donnent lieu à une dépense à ce compte en même temps qu'à une recette au compte des recettes accidentelles à différents titres.

La procédure instituée par le présent article n'est pas applicable aux rentes, aux dépenses payées sur les produits des legs et donations, non plus qu'aux catégories de dépenses visées par les articles 128 du décret du 31 mai 1862 et 12 de la loi du 28 juin 1913, et aux intérêts de cautionnements lorsqu'ils doivent être versés à la Caisse des dépôts et consignations, en exécution de l'article 16 de la loi du 9 juillet 1836.

Les créances n'ayant pas donné lieu à des ordonnancements avant la clôture de leur exercice d'origine peuvent être ordonnancées jusqu'à l'expiration

des délais de prescription sur les chapitres d'exercices clos ouverts au budget de l'exercice courant.

Art. 125. — Les dépenses qui, n'ayant pas donné lieu à ordonnancement, restent à payer à l'époque de la clôture d'un exercice peuvent, dans la limite des crédits qui avaient été ouverts pour l'objet qu'elles concernent, être ordonnancées par les ministres sur les fonds des budgets courants avant que la loi de règlement de cet exercice ait été votée.

Art. 129. — Aussitôt que le compte définitif d'un exercice est arrêté, les ministres ordonnateurs font dresser l'état nominatif des créances qui, à la clôture dudit exercice, n'ont été payées ni directement aux créanciers, ni sous forme d'une inscription au crédit du compte « Restes à payer ». Ils font former de semblables états pour les nouvelles créances qui seraient successivement ajoutées à ce reste à payer, en vertu des crédits spéciaux ouverts conformément à l'article 9 de la loi du 23 mai 1834. Ces états sont rédigés d'après un modèle uniforme et remis en double expédition au Ministère des finances.

Art. 130. — Les réordonnancements de dépenses d'exercices clos effectués sur le budget de l'exercice courant dans les conditions prévues au dernier alinéa de l'article 123 sont nominatifs ; les ordonnances et mandats délivrés ne peuvent être payés à titre budgétaire aux créanciers que jusqu'au 31 décembre de l'année de leur émission, date à laquelle, en cas de non-présentation par les titulaires, ils font d'office l'objet de l'opération de dépense prescrite au quatrième alinéa dudit article.

*Art. 132.** — A la fin de chaque année, les agents du Trésor adressent au ministre des finances un bordereau nominatif par ministère, exercice et chapitre, des

paiements qu'ils ont effectués pendant l'année pour dépenses d'exercices clos sur ordonnances ou mandats émis dans les conditions déterminées par l'article 130 du présent décret, soit que ces ordonnances ou mandats aient été payés directement aux créanciers, soit qu'ils aient donné lieu à une inscription au compte « Restes à payer ».

Art. 135. — Il est, chaque année, rendu compte à la Cour des comptes, à la suite du résumé général des virements de comptes, de toutes les opérations relatives à l'apurement des dépenses d'exercices clos ayant fait l'objet d'ordonnancements sur le budget de l'exercice courant.

A l'appui de cette production spéciale, le ministre des finances fait remettre à la Cour des comptes une des deux expéditions des états nominatifs dressés par les ministres ordonnateurs, les bordereaux de paiement envoyés par les agents du Trésor et les états sommaires formés pour les rentes perpétuelles et les intérêts de cautionnement. Au moyen de ces divers documents, la Cour des comptes vérifie lesdites opérations et constate, par ses déclarations générales, la régulière exécution des articles 8, 9 et 10 de la loi du 23 mai 1834.

Article 2. — Par mesure transitoire, l'imputation au compte « Restes à payer » du montant des ordonnances et mandats non payés à la clôture de l'exercice 1922 aura lieu le 31 juillet 1923.

La disposition de l'article 123 du décret du 31 mai 1862, modifié par le présent décret, relative aux titres de paiement délivrés sur les chapitres d'exercices clos et non acquittés au 31 décembre de l'année de leur émission, sera appliquée pour la première fois aux ordonnances et mandats émis au cours de l'année

1923 et non payés aux créanciers à la date du 31 décembre de ladite année.

Article 3. — Le décret du 5 mai 1914 autorisant le paiement au compte « Paiements à régulariser » entre le 30 avril et le 31 juillet des ordonnances et mandats non présentés avant la clôture de l'exercice est abrogé.

ANNEXE VI

Loi du 27 décembre 1929,

modifiant la date d'ouverture de l'année financière

Le Sénat et la Chambre de députés ont adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont teneur suit :

Article 1. — A partir de l'année 1930, le budget de l'Etat sera voté pour l'année financière qui commencera le 1^{er} avril et se terminera le 31 mars.

Les divers délais de clôture des opérations budgétaires, tels qu'ils sont fixés par la loi du 25 janvier 1889, modifiée par les lois des 25 février 1889 (art. 5), 16 juillet 1908 (art. 2), et 13 juillet 1911 (art. 70), seront respectivement reportés au 30 avril, 30 juin, 31 juillet, 30 novembre et 31 décembre de la deuxième année de l'exercice.

Article 2. — Les rôles des anciennes contributions directes et des taxes assimilées continueront d'être établis d'après la situation et la législation en vigueur au 31 janvier de l'année de l'ouverture de l'exercice.

Article 3. — Il sera pourvu par des dispositions législatives ou par des dispositions réglementaires, suivant qu'il s'agira de questions relevant de la compétence législative ou de la compétence réglementaire, aux mesures que comporterait la fixation de l'ouverture de l'année financière au 1^{er} avril et qui ne sont pas prévus par la présente loi.

Article 4. — A titre transitoire, le budget de l'exercice 1929 sera applicable à la période du 1^{er} janvier 1929 (c'est une erreur de l'*Officiel* : il faut lire 1930) au 31 mars 1930.

En conséquence, les crédits ouverts au titre de l'exercice 1929, tant en ce qui concerne le budget général et les budgets annexes que le compte de services spéciaux du Trésor, « entretien des troupes d'occupation en pays étrangers », sont majorés du quart des dotations fixées par la loi de finances du 30 décembre 1928.

Il sera pourvu à ces crédits au moyen des ressources propres au budget général, aux budgets annexes et au compte susvisé.

Continuera d'être faite pendant la période du 1^{er} janvier au 31 mars 1930, conformément aux lois existantes, la perception des divers droits, produits et revenus énoncés dans l'état B, annexé à la loi de finances du 30 décembre 1928.

Seront applicables à la période du 1^{er} janvier au 31 mars 1930, les articles de la loi de finances du 30 décembre 1928, concernant les moyens de service et dispositions annuelles. Toutefois seront réduites au quart les autorisations qui figurent dans ces articles, lorsque les chiffres qui les traduisent sont fonction de la durée de ces autorisations.

La présente loi délibérée et adoptée par le Sénat et

par la Chambre des députés, sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 27 décembre 1929,

Gaston DOUMERGUE.

Par le Président de la République,

Ministre de l'intérieur, président du conseil,

André TARDIEU.

Le ministre des finances.

Henry CHÉRON.

BIBLIOGRAPHIE

I. — TRAITÉS GÉNÉRAUX

Edgar ALLIX : *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière.*

Jean-Frédéric BLOCH : *L'exercice financier* ; histoire, organisation actuelle, projets de réforme ; thèse Paris, 1908, 1909.

Charles de FOUCHIER : *Cours de comptabilité publique.* (Réservé aux candidats à la Cour des comptes.)

Maurice LE GOUÏX : *La déchéance quinquennale* ; thèse, Paris, 1900, 1901.

JÈZE : *Cours de finances publiques.*

DE MARCÉ : *Traité de la comptabilité publique.*

REMY : *Traité de la comptabilité publique.*

Jacques RENDU : *L'exercice financier* ; thèse, Paris, 1902, 1903.

STOURM : *Le budget.*

II. — TEXTES OFFICIELS

Ordonnance du 14 septembre 1822.

Ordonnance du 12 octobre 1833.

Loi du 24 avril 1833.

Loi du 23 mai 1834.

Ordonnance du 10 février 1838.
Décret du 31 mai 1862 (Art. 118 à 138).
Loi du 25 janvier 1889.
Loi du 13 juillet 1911.
Décret du 5 mai 1914.
Lois du 15 juillet 1914 et du 28 septembre 1916.
Loi du 29 juin 1915.
Décret du 22 février 1916.
Décret du 29 juillet 1923.
Loi du 27 décembre 1929.

Cour des comptes.

Notes premières présidence.

1839, n° 14.

1888, n° 63.

(Il y a aussi quelques référés intéressants, malheureusement il est interdit de les publier.)

Circulaires du Ministère de l'intérieur.

22 octobre 1892.

10 octobre 1894.

31 janvier 1901.

Règlement de comptabilité du Ministère de la marine.

Article 184.

Règlement de comptabilité du Ministère des travaux publics.

Articles 127, 128.

Règlement de comptabilité du Ministère de la guerre.

Articles 206, 209, 212.

Compte général de l'administration des finances.
1838, page 27.

Instruction générale du Ministère des finances du
20 juin 1859, *passim*.

Règlement de comptabilité du Ministère des finances
du 26 décembre 1866.

Passim, et spécialement article 152 à 162.

Circulaire de la Comptabilité publique.

20 décembre 1834.

10 mai 1835.

30 janvier 1879, paragraphe 3.

30 juin 1869.

26 avril 1879, paragraphe 7.

30 septembre 1923, II.

13 décembre 1923, V.

15 décembre 1923, I.

12 avril 1924, IV.

12 janvier 1929.

30 septembre 1929, V.

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS	7
INTRODUCTION	13
<i>Observations préliminaires</i>	13
<i>Chapitre I.</i> — Le budget	14
<i>Chapitre II.</i> — La gestion	18
<i>Chapitre III.</i> — L'exercice	29
§ 1. Théorie de l'exercice	26
§ 2. Définition de l'exercice	28
§ 3. Inconvénients et avantages pratiques de l'exercice	31
LA COMPTABILITÉ DES EXERCICES CLOS	39
PLAN	39
<i>Première section.</i> — Détails sur quelques modalités de l'exercice	40
<i>Chapitre I.</i> — Particularités de certaines imputations	40
<i>Chapitre II.</i> — Délais de l'exercice	42
<i>Chapitre III.</i> — Clôture de l'exercice	45
<i>Deuxième section.</i> — Réglementation des opérations sur exercices clos	58
<i>Chapitre I.</i> — Principes généraux	58
<i>Chapitre II.</i> — Elimination de certains groupements et de certaines opérations	63
§ 1. Elimination des groupements locaux	63
§ 2. Elimination des recettes	64
<i>Chapitre III.</i> — Théorie des dépenses sur exercices clos	73
<i>Chapitre IV.</i> — Ordonnance du 14 septembre 1822	79
<i>Chapitre V.</i> — Ordonnance du 12 octobre 1883	81
<i>Chapitre VI.</i> — Vue d'ensemble sur les dispositions de 1834, 1838 et 1862	86
<i>Chapitre VII.</i> — Loi du 22 mai 1834	91
<i>Chapitre VIII.</i> — Ordonnance du 10 février 1838 et décret du 31 mai 1862	98
§ 1. Suppression de l'intervention législative dans la plupart des cas	99

§ 2. Règles concernant les dépenses non comprises dans les restes à payer	101
§ 3. Règles spéciales aux ordonnances sur exercices clos	108
§ 4. Etats nominatifs	111
§ 5. Contrôle administratif et judiciaire	114
A) Contrôle administratif	114
B) Contrôle judiciaire	116
§ 6. Dépenses non soumises à la réglementation des exercices clos	122
<i>Chapitre IX.</i> — Décret du 5 mai 1914	124
<i>Chapitre X.</i> — Loi du 15 juillet 1914	128
<i>Chapitre XI.</i> — Mesures de guerre	130
<i>Chapitre XII.</i> — Décret du 29 juillet 1923	135
§ 1. Période comprise entre 1923 et 1929	136
§ 2. Loi du 27 décembre 1929	145
CONCLUSION	147
APPENDICÉ. — Réglementation des exercices périmés	151
ANNEXES :	
Ann. I. — Texte de la loi du 24 avril 1833	17
Ann. II. — Texte de la loi du 23 mai 1834	160
Ann. III. — 1. Ordonnance du 10 février 1838	162
2. Texte du décret du 31 mai 1862	164
Ann. IV. — Texte du décret du 5 mai 1914	169
Ann. V. — Rapport sur le décret du 29 juillet 1923 et texte de ce décret	170
Ann. VI. — Texte de la loi du 27 décembre 1929	176
BIBLIOGRAPHIE	181

Vu : Le Doyen,
H. BERTHELEMY

Vu : Le Président,
E. ALLIX

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
CHARLETY

